



Oslo

Kommunerevisjonen

2021

# Behandling av varsler i den sentrale varslings- ordningen

Rapport 16

## Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Korona del 2
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet. Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen kommunens behandling av varslar om kritikkverdige forhold til den sentrale varslingsordningen. Rapporten inneholder også et rent beskrivende kapittel 2 om bakgrunnen for den sentrale varslingsordningen, beskrivelse av saksgangen og antall innkomne varslar.

Forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 26. januar 2021 (sak 6), og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 83).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Undersøkelsen er gjennomført av seniorrådgiver Hanne Sophie Hem, konsulent Charlotte Li Buri Olsen og seniorrådgiver Terje Grønli, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Byrådslederens kontor, Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

12. november 2021

Hilde Ludt (sign.)  
ass. avdelingsdirektør

Terje Grønli (sign.)  
seniorrådgiver



Innhold

<b>Hovedbudskap.....</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formål og problemstillinger .....	10
1.3 Avgrensninger .....	10
1.4 Revisjonskriterier .....	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
<b>2. Om sentral varslingsordning.....</b>	<b>12</b>
2.1 Bakgrunn for sentral varslingsordning .....	12
2.2 Saksgang .....	12
2.3 Antall innkomne varslar .....	13
<b>3. Rutiner for varsling.....</b>	<b>14</b>
3.1 Revisjonskriterier .....	14
3.2 Faktabeskrivelse .....	14
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger .....	16
<b>4. Om varslene blir undersøkt innen rimelig tid .....</b>	<b>17</b>
4.1 Revisjonskriterium .....	17
4.2 Saksbehandlingstid i saker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand .....	17
4.3 Saksbehandlingstid i saker rettet mot Utdanningsetaten .....	21
<b>5. Utredning av varslene.....</b>	<b>27</b>
5.1 Revisjonskriterium .....	27
5.2 Behandling i Sentralt varslingsråd .....	27
5.3 Saker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand .....	30
5.4 Saker rettet mot Utdanningsetaten .....	34
5.5 Kommunerevisjonens vurderinger .....	37
<b>6. Habilitet i saksbehandlingen av varslene .....</b>	<b>39</b>
6.1 Revisjonskriterium .....	39
6.2 Faktabeskrivelse .....	39
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger .....	41
<b>7. Informasjon om å varsle anonymt eller under eget navn .....</b>	<b>43</b>
7.1 Revisjonskriterium .....	43
7.2 Faktabeskrivelse .....	43
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger .....	44
<b>8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>45</b>
8.1 Konklusjoner.....	45
8.2 Anbefalinger .....	46
<b>9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse .....</b>	<b>47</b>
9.1 Byrådslederen.....	47
9.2 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester .....	49
9.3 Byråden for oppvekst og utdanning .....	51

9.4	Bydel Søndre Nordstrand .....	51
9.5	Utdanningsetaten .....	52
	<b>Referanser .....</b>	<b>53</b>
	<b>Tabelloversikt .....</b>	<b>54</b>
	<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier .....</b>	<b>55</b>
	<b>Vedlegg 2 Metode .....</b>	<b>59</b>
	<b>Vedlegg 3 Uttalelse fra byrådslederen .....</b>	<b>63</b>
	<b>Vedlegg 4 Uttalelse fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester .....</b>	<b>66</b>
	<b>Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap .....</b>	<b>69</b>
	<b>Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Søndre Nordstrand .....</b>	<b>71</b>
	<b>Vedlegg 7 Uttalelse fra Utdanningsetaten .....</b>	<b>73</b>

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om varsler til sentral varslingsordning behandles på en tilfredsstillende måte. Dette er gjort ved å undersøke behandlingen av varsler som i 2019 og 2020 ble rettet mot Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

Saksbehandlingstiden synes gjennomgående som lang. Det var eksempler på opphold i saksbehandlingen i Sentralt varslingsråd, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten uten at det var klare særegne forhold som kunne forklare dette. Det var etablert et system som bidro til at varsler ble undersøkt, men det var likevel enkelte varsler som ikke var undersøkt. Systemet la i stor grad opp til at saksbehandlingen foregikk i underliggende virksomheter. Dette ga risiko for ulik behandling av varslene på tvers av kommunens virksomheter.

Det var utarbeidet rutiner som kunne bidra til at habilitet ble vurdert, men det var likevel en sak der Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester ikke sikret en habil behandling av varslene rettet mot en bydelsdirektør.

## Sammendrag

Kommunerevisjonen har undersøkt om varsler til sentral varslingsordning behandles på en tilfredsstillende måte. Dette er gjort ved å undersøke om varslene har blitt tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid, og om habilitet har blitt ivaretatt i behandlingen av varslene. Forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot Sentralt varslingsråd ved Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

En velfungerende varslingsordning er viktig for å avdekke kritikkverdige forhold i kommunen. Med kritikkverdige forhold menes i denne sammenheng forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheter eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-1.

Undersøkelsens problemstilling har vært:

- Behandles varsler til sentral varslingsordning på en tilfredsstillende måte?

Den er besvart gjennom to underproblemstillinger:

1. Blir varslene tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid?
2. Blir habilitet ivaretatt i behandlingen av varslene?

Kilder til revisjonskriterier har i hovedsak vært lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) og etiske regler for ansatte i Oslo.

Forvaltningsrevisjonen bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer. Kommunerevisjonen har gjennomført ni intervjuer med totalt tolv ansatte i Byrådslederens kontor, Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten. Sentrale dokumenter har vært varsler sendt inn til sentral varslingsordning, dokumentasjon på saksbehandlingen av varslene samt rutiner for

varslings, herunder rutiner for saksbehandlingen av varslene. Undersøkellesperioden har i hovedsak vært 2019 og 2020.

Varslingsordningen ble opprettet i 2007. Siden det har 78 prosent av varslene blitt sendt til det sentrale varslingsmottaket, mens de resterende er sendt lokale varslingsmottak. I 2019 og 2020 ble det sendt inn henholdsvis 243 og 157 varslere til den sentrale varslingsordningen. I det følgende presenteres de sentrale vurderingene i rapporten.

### **Sentrale vurderinger**

#### Rutiner

Undersøkelsen viser at det var rutinebeskrivelser for den sentrale varslingsordningen som samlet sett ga en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, en fremgangsmåte for varslings og for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslings. Det var imidlertid ikke tilstrekkelig å benytte kommunens intranettside for å få en oppdatert rutinebeskrivelse. For å få det måtte varslere gå til kommunens internettider.

Varslingsrådets sekretariat mente en god del av varslene burde vært løst i linjen eller sendt til lokal varslingsordning. Kommunerevisjonen merker seg at rutinene for den sentrale varslingsordningen i liten grad ga informasjon om hvilke forhold som burde løses på andre måter enn gjennom sentral varslingsordning.

#### Saksbehandlingstid

Saksbehandlingstiden synes gjennomgående som lang, både for varslere rettet mot Bydel Søndre Nordstrand og mot Utdanningsetaten. 14 av 32 saker tok mer enn 150 dager å behandle. En nærmere gjennomgang av disse 14 sakene viste at samtlige saker hadde opphold i saksbehandlingen uten at Kommunerevisjonen har sett særegne forhold som kunne forklare dette. Det vil i så fall bety at sakene ikke ble behandlet uten utgrunnet opphold. I 2021 ble det innført normtall på saksbehandlingstid som var at fagansvarlig byrådsavdeling ansvarlig for å utrede varselet og gi tilbakemelding til varslingsrådet innen 2 måneder etter at saken er mottatt. Undersøkelsen viser videre at 28 av 32 varslere tok lenger tid å behandle enn dette normtallet.

For varslene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand viser undersøkelsen at det særlig var hos Bydel Søndre Nordstrand at det var lang saksbehandlingstid. Flere av sakene var varslere som Sentralt varslingsråd henla uten oppfølging, eller avviste. Det kan således være gode grunner til at enkelte av disse sakene ikke ble prioritert av bydelen fordi det sentrale varslingsrådet ikke forventet at linjen fulgte opp sakene. Det var også saker der Sentralt varslingsråd og Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester hadde en saksbehandlingstid som ikke så ut til å gjenspeile innholdet i utredningen av varslings sakene.

For varslene rettet mot Utdanningsetaten viser undersøkelsen at det særlig var Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap som hadde lang saksbehandlingstid. Det var også saker der Sentralt varslingsråd og Utdanningsetaten hadde en saksbehandlingstid som ikke så ut til å gjenspeile innholdet i utredningen av varslings sakene. Kommunerevisjonen merker seg at det er iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Lang saksbehandlingstid kan bidra til negativt omdømme og redusert tillit til varslingsinstituttet.

#### Utredning av varslene

Ifølge kommunens rutiner var fagansvarlig byrådsavdeling ansvarlig for utredning og behandling av varslings saker. Undersøkelsen viser at de undersøkte byrådsavdelingene i stor grad overløst saksbehandlingen til underliggende virksomhet, inkludert vurdering av tiltak mot gjengjeldelse og i flere tilfeller hvorvidt varslet burde utredes eller ikke. Dette ga risiko for ulik behandling av varslene på tvers av kommunens virksomheter, og for at varsler ikke ble tilstrekkelig utredet. Risikoen forsterkes ved at det i liten grad var rutiner til hjelp for å vurdere hva som var tilstrekkelig utredning av sakene.

Det var eksempler på at varsler ikke hadde blitt utredet, både varsler rettet mot Utdanningsetaten og mot Bydel Søndre Nordstrand. I de tilfellene var ikke forklaringer på dette dokumentert i saken.

Undersøkelsen tyder på at omvarslet har fått anledning til å gi sin kontradiksjon til innkommet varsel, og at varsler ble kontaktet og gitt mulighet til å utdype sitt varsel i de tilfeller der varsler var navngitt.

Når det gjelder å vurdere tiltak mot gjengjeldelse, syntes Bydel Søndre Nordstrand i liten grad å ha hatt et bevisst forhold til dette kravet. Utdanningsetaten hadde rutine for å minne varsler og omvarslet om dette, men synes i liten grad å gjøre vurderinger ut fra sakens innhold.

#### Habilitet i saksbehandlingen

Det var utarbeidet rutiner som kunne bidra til at habilitet ble vurdert. Rutinene inneholdt imidlertid ikke konkret informasjon om hva som skulle vurderes. Dette ga risiko for at habilitet ikke ble tilstrekkelig vurdert.

Praksisen som ble beskrevet, synes egnet til å sikre at habilitet ble ivaretatt i varslings sakene rettet mot Utdanningsetaten. Kommunerevisjonen har heller ikke funnet indikasjoner på inhabilitet i behandlingen av varslings sakene.

Praksisen på undersøkelsestidspunktet synes egnet til å sikre at habilitet var ivaretatt også i varslings sakene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand. I varslet rettet mot bydelsdirektøren var imidlertid ikke Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters saksbehandling tilstrekkelig ryddig. Etter Kommunerevisjonens vurdering var praksisen i strid med forutsetningene som ble lagt i saken av Sentralt varslingsråd. I denne saken hadde ikke Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester sikret en habil behandling av saken. Tvil rundt habilitet i saksbehandlingen kan svekke tilliten til varslingsinstituttet.

Felles for alle virksomheter var at vurderingene av habilitet ikke fremgikk av dokumentasjonen. En dokumentasjon av vurderinger av habilitet kan bidra til at uryddigheter knyttet til dette fanges opp og økt tillit til varslingsordningen.

#### Informasjon om å varsle navngitt

Undersøkelsen viser at det ble gitt informasjon om hva det innebar å varsle navngitt på kommunens hjemmesider. Videre hadde både Utdanningsetaten og bydelen rutiner som

kunne bidra til at varslerne fikk god informasjon om hva det innebar å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.

### **Anbefalinger**

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap å vurdere tiltak for å sikre likebehandling av varselssaker på tvers av virksomheter.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å sikre at tiltak mot gjengjeldelse blir vurdert ut fra sakens innhold.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Bydel Søndre Nordstrand å vurdere tiltak som sikrer habiliteten i saksbehandlingen av alle varslingsaker.

### **Uttalelser til rapporten**

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byrådslederen, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten. Alle varslere relevante tiltak. Uttalelsene er presentert og vurdert i kapittel 9, og som helhet lagt ved rapporten som vedlegg 3-7.

## 1. Innledning

Varslingsordningen i Oslo kommune skal bidra til å forebygge og avdekke korrupsjon og misligheter samt ivareta ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven.

### 1.1 Bakgrunn

En velfungerende varslingsordning er viktig for å avdekke kritikkverdige forhold i kommunen. Med kritikkverdige forhold menes i denne sammenheng forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheter eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-1.

Ifølge loven er dette forhold som kan innebære

- fare for liv og helse
- fare for klima eller miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd på personopplysningssikkerheten

Den sentrale varslingsordningen i Oslo kommune har sin opprinnelse i byrådssak 1001/07 *Etablering av varslingsordninger i Oslo kommune*. I byrådssaken ble det vist til et markant omfang av korrupsjons- og mislighetssaker i kommunens virksomheter, og at det derfor var påkrevd å forsterke arbeide mot korrupsjon på bred basis i alle virksomheter. Ifølge byrådssaken var varsel ofte avgjørende for å avdekke korrupsjon. Byrådssaken inneholdt derfor krav til hver virksomhet om å opprette en lokal varslingsordning.

I tillegg til disse lokale varslingsordningene ble det etablert en sentral varslingsordning. Den sentrale ordningen var ment som en «sikkerhetsventil» i de tilfeller lokal varslings ikke førte frem eller når varsleren forventet at det ikke ville føre frem å varsle lokalt. Byrådslederens kontor har ansvaret for den sentrale varslingsordningen. Den sentrale varslingsordningen har mottatt omtrent åtte av ti av varslene som har kommet til kommunen siden varslingsordningen ble opprettet i 2007.

Arbeidsgivers plikt til å sørge for at varslet blir tilstrekkelig undersøkt «innen rimelig tid» ble lovfestet fra og med 1. januar 2020. Det var også tidligere en tydelig forventning til at varsler skulle behandles tilstrekkelig innen rimelig tid. Hva som skal regnes som «innen rimelig tid», må vurderes fra sak til sak, siden ingen saker eller varsler er like. Arbeidsgiver må blant annet vurdere hvor alvorlig forholdet er, hvor raskt det må avklares og opphøre, og hvor lang tid det faktisk vil ta å undersøke saken.

I Kommunerevisjonens arbeid med oppfølging av enkeltvarsler har vi sett flere svakheter knyttet til oppfølgingen av konkrete varsler, herunder eksempler på at behandlingen i linjen har tatt lang tid. En varslingsordning som ikke fungerer tilfredsstillende, gir risiko for blant annet negative konsekvenser for varslere, mangelfulle vurderinger av uheldige hendelser, dårligere omdømme og manglende likebehandling samt at kritikkverdige forhold ikke avdekkes og rettes opp, men vedvarer.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet har vært å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om Oslo kommune har en tilfredsstillende oppfølging av varsler til sentral varslingsordning.

Forvaltningsrevisjonens problemstilling har vært:

- Behandles varsler til sentral varslingsordning på en tilfredsstillende måte?

Problemstillingen er besvart gjennom følgende to underproblemstillinger:

1. Bli varslerne tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid?
2. Bli habilitet ivaretatt i behandlingen av varslene?

## 1.3 Avgrensninger

Vi har ikke gjennomført egne undersøkelser av varslene eller overprøvd virksomhetenes skjønnsutøvelse i enkeltsaker.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hentet fra relevante lovverk og reglement:

- lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- etiske regler for ansatte i Oslo

Revisjonskriteriene presenteres i kapittel 3–7. Det er en mer utfyllende beskrivelse av kriteriene og utledningen av disse i vedlegg 1.

## 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer. Kommunerevisjonen har gjennomført ni intervjuer med totalt tolv ansatte i Byrådslederens kontor, Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten. Sentrale dokumenter har vært varsler sendt inn til sentral varslingsordning, dokumentasjon på saksbehandlingen av varslene samt rutiner for varsling, herunder rutiner for saksbehandlingen av varslene.

Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk fra april 2021 til juni 2021.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2019 og 2020. En mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden er i vedlegg 2.

I rapporten har vi inkludert alle saker som har blitt behandlet som varsler. Det vil si at vi ikke har vurdert om varslet var et reelt varsel eller ikke.

## 1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenterer vi bakgrunnsinformasjon om den sentrale varslingsordningen. I kapittel 3 undersøker vi kommunens rutiner for den sentrale varslingsordningen. I kapittel 4 undersøker vi om varslene er behandlet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold. I kapittel 5 ser vi om varslene har blitt tilstrekkelig undersøkt, og om varslerne får god informasjon om hva det innebærer å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt. I kapittel 6 undersøker vi om kommunen har sikret habilitet i behandlingen av det enkelte varslet. I kapittel 7 ser vi om varslerne får god informasjon om hva det

innebærer å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt. Kapittel 8 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 9 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten.

## 2. Om sentral varslingsordning

### 2.1 Bakgrunn for sentral varslingsordning

Som omtalt over ble den sentrale varslingsordningen opprettet som følge av byråds sak 1001/07 *Etablering av varslingsordninger i Oslo kommune*. Seksjon for internrevisjon i byrådslederens kontor har ansvaret for sentral varslingsordning.

Ifølge sekretariatsleder for den sentrale varslingsordningen kom flesteparten av varslene i kommunen til den sentrale varslingsordningen. Ifølge sekretariatets årsrapport for 2019 hadde 78 prosent av meldingene blitt sendt til den sentrale varslingsordningen og 22 prosent til de lokale siden varslingsordningen ble opprettet i 2007.

### 2.2 Saksgang

En varslings sak starter med at en person sender inn et varsel. Det er ingen begrensning på hva det kan sendes inn varsel på. Dersom varslendet er rettet mot en bestemt person blir denne omtalt som den omvarslede.

Seksjon for internrevisjon foretar forberedende saksbehandling og innstiller normalt til Sentralt varslingsråd om videre behandling av varslendet, før Sentralt varslingsråd beslutter hvordan varslendet skal behandles. I varslingsrådet var det fire ulike muligheter for videre behandling:

- henlagt uten oppfølging i linjen
- henlagt med oppfølging i linjen
- oppfølging i linjen med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd
- intern undersøkelse i regi av Seksjon for internrevisjon eller ekstern undersøkelse ved avrop på rammeavtale

Dersom saken blir henlagt uten oppfølging i linjen er saken avsluttet som varslings sak. Eksempler på slike saker er saker som faller utenfor kommunens ansvarsområde. I kategorien henlagt med oppfølging i linjen er varslere som varslingsrådet har vurdert til at burde vært løst i linjen eller sendt til lokal varslingsordning. Eksempel på varslere i denne kategorien er kritikkverdige arbeidsmiljømessige forhold. Da sendes saken i linjen til ansvarlig byrådsavdeling som tar over videre behandling av varslendet. Byrådsavdelingen kan da beslutte å sende varslendet til underliggende etat og eventuelt be om tilbakemelding fra virksomheten.

Dersom Sentralt varslingsråd beslutter at varslendet skal følges opp i linjen med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd, blir varslendet videresendt til ansvarlig byrådsavdeling. Byrådsavdelingen kan undersøke saken i egen regi eller be virksomheten det er varslendet på om å utrede varslendet. Typiske saker i kategorien utredning i linjen med tilbakemelding var ifølge sekretariatsleder grove og systematiske brudd på regler, korrupsjon / økonomiske misligheter, kritikkverdig ledelse på toppledernivå og eventuelle varslere som ledelsen lokalt ikke har håndtert. I sakene Kommunerevisjonen har gått gjennom har det store flertallet saker i denne kategorien blitt sendt underliggende virksomhet, som rapporterer resultatet av egne undersøkelser til byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen sender så en oppsummering med vurdering av om varslendet kan avsluttes som varslings sak til sekretariatet, som så legger frem saken for Sentralt varslingsråd.

Varslene som utredes blir i all hovedsak utredet i virksomheten varslet er rettet mot. Bakgrunnen for dette er ifølge Sentralt varslingsråds sekretariat kommunens retningslinje om at saker skal løses på lavest mulig nivå. I noen saker beslutter Sentralt varslingsråd at det skal gjennomføres en undersøkelse av varslet i regi av Seksjon for internrevisjon eller et eksternt firma. Totalt har det vært gjennomført to slike undersøkelser i 2019 og 2020.

### 2.3 Antall innkomne varsler

Sekretariatet vurderer hvordan varsler bør følges opp. I tabell 1 er det oversikt over hvordan de ulike varslings sakene i 2019 og 2020 ble fulgt opp.

Tabell 1 Oversikt over hvordan varslene er fulgt opp

	Henlagt uten oppfølging	Henlagt med oppfølging i linjen	Utredning i linjen med tilbakemelding	Undersøkelse i regi av varslingsrådet
2019	80	112	49	2
2020	23	76	57	0
Totalt	103	188	106	2

Note: Sentralt varslingsråds sekretariats oversikt over innkomne varsler i 2019 og 2020. En varslings sak kan bestå av flere varsler.

Tabellen viser at det i 2019 hadde blitt sendt 243 varsler til sentral varslingsordning, mens det i 2020 ble sendt 156 varsler. I flere tilfeller var det varsler om samme saksforhold. Totalt for 2019 og 2020 hadde Utdanningsetaten 140 varsler rettet mot seg. Dette var flest i Oslo kommune. Nest flest hadde Bydel Gamle Oslo med 28 varsler, mens Bydel Søndre Nordstrand hadde tredje flest med totalt 25 varsler rettet mot seg.

Tabellen viser videre at 103 varsler ble henlagt uten oppfølging de siste to årene. 188 var henlagt med oppfølging i linjen. 106 varsler ble sendt til utredning i linjen med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd.

### 3. Rutiner for varslings

I dette kapitlet har vi vurdert de skriftlige rutinene for den sentrale varslingsordningen som det er stilt krav om i arbeidsmiljøloven.

#### 3.1 Revisjonskriterier

- Oslo kommune skal ha etablert skriftlige rutiner for den sentrale varslingsordningen i tråd med føringene for ordningen, herunder fremgangsmåte for varslere og for behandling av varsler.

Ifølge arbeidsmiljøloven skal rutinene være skriftlige og minst inneholde

- en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- fremgangsmåte for varslings
- fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslings.

#### 3.2 Faktabeskrivelse

##### **Felles intranett for Oslo kommune**

På kommunens felles intranettside var det ikke gitt en direkte oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varslings eller fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling. Intranettsiden inneholdt en kortfattet beskrivelse av hva varslings innebar og hensikten med varslingsordningen, med lenke til kommunens internettsider om varslings. Bakgrunnen var ifølge sekretariat for Sentralt varslingsråd at det ikke var anledning til å skrive lang tekst på fellessiden på intranettet.

På intranettsiden var det lenket til fire dokumenter der det kom frem at ansatte var oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varslings og fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling. Disse var

- Byrådssak 1189/07 *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune*, av 20. desember 2007
- Rundskriv 11/2007 *Retningslinjer for lokale varslingsordninger*, av 13. mars 2007
- *Veiledning til ansatte*, udatert
- *Rutine for behandling av varslingsaker i sentral varslingsordning*, oppdatert 19. mars 2021

Rundskrivet 11/2007 *Retningslinjer for lokale varslingsordninger* henviste til paragrafer i arbeidsmiljøloven som ikke lenger eksisterte som følge av at arbeidsmiljøloven har blitt revidert på dette området. Det samme gjaldt dokumentet *Veiledning til ansatte*, som ifølge byrådsavdelingen var vedlegg til Rundskriv 11/2007. Ifølge seksjonssjef i Byrådsavdeling for finans har det vært arbeidet med oppdatering av rundskrivet, men det har ikke blitt ferdigstilt. Nytt rundskriv ble på undersøkelsestidspunktet sett i sammenheng med kommunens planer om anskaffelse av et felles system for mottak og behandling av lokale og sentrale varsler.

*Rutine for behandling av varslingsaker i sentral varslingsordning* ble oppdatert i mars 2021. Den tidligere versjonen var fra 2017. Ifølge begge versjonene av rutinen skulle saksbehandlingen være «prioritert, effektiv og i samsvar med relevante lovkrav, kommunale krav og varslingsordningens formål». Formålet med rutinen var å sikre dette gjennom å synliggjøre ansvar og oppgaver i saksbehandlingen. I rutinen var ansvar og roller i behandlingen av varslingsaker i sentral varslingsordning presentert. Videre sa

rutinen at Byrådslederens kontor hadde det overordnede ansvaret for varslingsordningen. Byrådsavdelingene hadde ansvar for utredning og behandling av varslings saker i samsvar med beslutning i varslingsrådet, og for eventuell linjeoppfølging av varslings saker som avsluttes som varslings saker. Varslingsrådet fattet ifølge rutinen ikke vedtak, men besluttet prosess i varslings saker. Videre var saksgangen for alle fire typer behandling av varslings saker presentert, fra varslet ble mottatt til det var ferdig behandlet, herunder de ulike måtene et varsel kunne følges opp på.

Det var også lenket til kommunens internettsider om sentral varslingsordning.

### **Oslo kommunes internettsider**

På Oslo kommunes hjemmesider lå det informasjon om varsling om korrupsjon, misligheter og andre lovbrudd. Kommunerevisjonen har gjennomgått rutinen som lå der april 2021.

Under punktet *Hvem som kan varsle og hva kan du varsle om* kom det frem at ansatte har en lovbestemt rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og at alle oppfordres til å si fra eller varsle ved kjennskap til brudd på lover og regler. Det ble oppfordret til å varsle om

- korrupsjon og økonomiske misligheter
- brudd på regler om arbeidsmiljø og sosial dumping
- brudd på regler for anskaffelser
- upassende gaver eller bonuser
- mobbing, trakassering eller diskriminering
- brudd på kommunens etiske regler
- fare for liv og helse

Det ble vist til fire ulike måter å sende inn varslet på. Det var elektronisk skjema på internett, telefon, personlig oppmøte eller post. Det ble ikke vist til virksomhetenes lokale varslingsordninger eller hvilke varsler som burde sendes dit. Dette var ifølge sekretariatet for Sentralt varslingsråd heller ikke naturlig da informasjonen gjaldt sentral varslingsordning, og hver virksomhet skulle ha informasjon om varsling på egen intranettside.

Varslet ville ifølge rutinen bli behandlet av det sentrale varslingsrådet, der oppfølgingen var avhengig av hvilke forhold varslet gjaldt. Varsler ville få informasjon om hvilken oppfølging varslet fikk. Varslere som oppga eget navn ville få informasjon om hvilken oppfølging varslet ville få, mens anonyme varslere måtte ta kontakt med varslingsmottaket dersom vedkommende ønsket å få opplysninger om dette. Det samme gjaldt når saken var ferdig behandlet, herunder om det var gjort funn i saken. Det ble presisert i rutinen at varslingsrådets beslutning ikke var et enkeltvedtak og at avgjørelsen ikke kunne påklages. Rutinen nevnte ikke at arbeidsgiver ved behov skulle sørge for tiltak som var egnet til å forebygge gjengjeldelse. Bakgrunnen for dette var ifølge varslingsrådets sekretariat at det er virksomhetene som har det daglige arbeidsgiveransvaret.

I rutinen ble det pekt på at dokumenter i varslings saker var underlagt samme lovverk for taushetsplikt og offentlighet som andre dokumenter. Dette innebar at taushetsbelagte opplysninger alltid ville være unntatt offentlighet, og varslers identitet og opplysninger som var egnet til å identifisere varsler ville som hovedregel bli skjermet.

### **3.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Undersøkelsen viser at det var rutinebeskrivelser for den sentrale varslingsordningen som samlet sett ga en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, som ga en fremgangsmåte for varsling og en fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling. Det var imidlertid ikke tilstrekkelig å benytte kommunens intranettside for å få en oppdatert rutinebeskrivelse. I kapittel 2 fremkommer det at varslingsrådets sekretariat mente en god del av varslene burde vært løst i linjen eller sendt til lokal varslingsordning. Kommunerevisjonen merker seg at rutinene for den sentrale varslingsordningen i liten grad ga informasjon om hvilke forhold som burde løses på andre måter enn gjennom sentral varslingsordning.

## 4. Om varslene blir undersøkt innen rimelig tid

I dette kapittelet har vi sett på saksbehandlingstiden i varslingsaker i varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

### 4.1 Revisjonskriterium

- Oslo kommune skal undersøke alle varsler innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold.

I versjonen av *Rutine for behandling av varslingsaker i sentral varslingsordning* som ble oppdatert 2021 er fagansvarlig byrådsavdeling ansvarlig for å utrede varslet og gi tilbakemelding til varslingsrådet innen 2 måneder etter at saken er mottatt. Denne normerte saksbehandlingstiden gjaldt ikke i undersøkelsesperioden. Vi har likevel valgt å presentere normen, for å kunne gi en pekepinn om hvordan virksomhetene lå an i forhold til denne i undersøkelsesperioden.

### 4.2 Saksbehandlingstid i saker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand

#### 4.2.1 Faktabeskrivelse

Kommunerevisjonen har gått gjennom varslingssakene som har kommet gjennom den sentrale varslingsordningen rettet mot Bydel Søndre Nordstrand i 2019 og 2020. Totalt var det 26 varsler knyttet til ulike forhold som kom inn til det sentrale varslingsmottaket i 2019 og 2020. Disse 26 varslene utgjorde 14 ulike varslingsaker. Ikke alle disse sakene var ferdigbehandlet. Det sentrale varslingsrådet ba om tilbakemelding i to av sakene, mens mange av sakene ble avsluttet som varslings sak med oppfølging i linjen. Andre saker ble avsluttet uten oppfølging, og enkelte ble ikke behandlet av det sentrale varslingsrådet.

Vi har kartlagt saksbehandlingstiden totalt og for det enkelte ledd i behandlingen. Det var også varsler som ikke var ferdigbehandlet. Kommunerevisjonen har undersøkt saksbehandlingstiden i alle de åtte sakene som inkluderte 17 varsler der saksbehandlingen var fullført.

I tabell 2 er en oversikt over saksbehandlingstiden i de 8 sakene der det var fullført behandling innenfor tidsintervaller i antall dager.

Tabell 2 Kommunens samlede saksbehandlingstid for ferdigbehandlede varslingsaker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand

Saksbehandlingstid	Antall saker
Under 50 dager	0
50-100 dager	2
100-150 dager	1
150-200 dager	1
Over 200 dager	4

Kilde: Kommunerevisjonens gjennomgang av innkomne varsler i 2019 og 2020 og behandlingen av disse. Ved flere varsler i samme sak er saksbehandlingstiden regnet fra det første varslet ble mottatt av Seksjon for Internrevisjon til siste dato – den datoen Kommunerevisjonen har satt for «fullført saksbehandling».

Tabell 2 viser at halvparten av de fullførte sakene hadde en samlet saksbehandlingstid på over 200 dager. Det varierte hvor lang behandlingstid det var i de åtte varslingssakene i de ulike virksomhetene som var involvert i behandlingen. Fra kommunen mottok varslet, behandlet det i sekretariatet og som hovedregel også i Sentralt varslingsråd, til saken ble sendt til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, varierte saksbehandlingstiden fra 5 til 34 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 18 dager. Fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester mottok varslingsrådets beslutning til den oversendte varslet til bydelen, tok det fra 8 til 28 dager, gjennomsnittlig 16 dager. I alle disse sakene besto saksbehandlingen til byrådsavdelingen i å lage et sakssammendrag og oversende dette per brev til bydelen. Saksbehandlingstiden til Bydel Søndre Nordstrand varierte fra 15 dager til 262 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i bydelen var 134 dager.

Gjennomgangen viste at sju av åtte varslings saker hadde en samlet saksbehandlingstid på over to måneder i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Bydel Søndre Nordstrand.

Kommunerevisjonen har sett nærmere på de fem sakene der kommunens totale saksbehandlingstid var over 150 dager, for å se om saksbehandlingen har skjedd uten ugrunnet opphold.

I den første saken var saksbehandlingstiden på 178 dager. Saken besto av ett anonymt varsel og dreide seg om påstand om at en ansatt hadde eget firma som ble omtalt i samtaler i bydelen. Varslet ble ikke fremlagt for sentralt varslingsråd, men sekretariatet oversendte varslet til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. I oversendelsesnotatet kommer det frem at varslet var lite konkret, og at det ble henlagt som varslings sak av sekretariatet og oversendt til byrådsavdelingen til eventuell videre oppfølging. Byrådsavdelingen oversendte saken til bydelen for eventuell videre oppfølging.

Saksbehandlingstiden viser for øvrig at

- det tok 13 dager fra varslet ble mottatt av kommunen til Sentralt varslingsråds sekretariat sendte saken til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester
- det tok 28 dager fra byrådsavdelingen mottok sekretariatets notat til varslet ble oversendt Bydel Søndre Nordstrand
- det tok 137 dager fra bydelen mottok brev om varslet til bydelen ga tilbakemelding til byrådsavdelingen.

I bydelens svarbrev fremkom det at det anonyme varslet ikke rettet seg mot en konkret sak og derfor ikke var mulig å undersøke. Det ble imidlertid understreket at alle ansatte i Oslo kommune måtte oppgi eventuelle bierverv ved ansettelse, og at eventuelle bierverv skulle godkjennes. Det var ingen dokumentasjon knyttet til avslutningen av sakene. Byrådsavdelingen oppga at varslings sakene ble avsluttet når det ikke var behov for ytterligere henvendelser eller spørsmål til bydelen.

I den andre saken var saksbehandlingstiden på 251 dager. Her har vi mottatt sju varsler i én sak som kom inn over en periode på i overkant av et halvt år. Det sentrale varslingsrådet henla varslene med oppfølging i linjen. Påstandene dreide seg blant annet om brudd på taushetsplikt i HR-avdelingen i bydelens sentrale administrasjon. De 251 dagene fordelte seg slik:

- Fra det første varslet ble mottatt av kommunen til Sentralt varslingsråds sekretariat sendte saken til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester tok det 21 dager. Det forelå ikke dokumentasjon på at byrådsavdelingen videresendte første varsel til bydelen.
- Varsel 2 i saken ble mottatt av kommunen 14 dager senere. Fra byrådsavdelingen ble orientert om varslingsrådets beslutning til oversendelse til bydelen etter det andre varslet om samme forhold tok det 6 dager. Det var 35 dager etter at byrådsavdelingen mottok det første varslet. I disse 35 dagene var ferieavvikling inkludert.
- Fra bydelen mottok første brev om varslene til oversendelse med felles tilbakemelding til byrådsavdelingen om alle sju varslene tok det 194 dager.

I bydelens tilbakemelding til byrådsavdelingen vises det til bydelens oppfølging av det siste varslet i saken. I svarbrevet kom det frem at bydelen ikke hadde funnet det mulig å undersøke og konkludere riktigheten av påstandene, men at det var arrangert kurs i taushetsplikt for de ansatte.

I den tredje saken var saksbehandlingstiden på 266 dager. Dette varslet var stilet til bydelsdirektør og bydelspolitikere og dreide seg om kutt i stillinger på bydelens helsestasjon. Varslet ble ikke behandlet i Sentralt varslingsråd, men sendt direkte fra sekretariatet til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. De 267 dagene fordelte seg slik:

- fra varslet ble mottatt av kommunen til det sentrale varslingsråds sekretariats til oversendelse til byrådsavdelingen: 5 dager
- fra byrådsavdelingens fikk oversendt varslet til det ble oversendt bydelen til orientering: 15 dager
- fra bydelen mottok varslet til orientering til bydelen frivillig ga tilbakemelding til byrådsavdelingen: 246 dager

I denne saken forventet ikke byrådsavdelingen tilbakemelding. Men bydelen understreket i sitt svar at saken ble glemt, og at bydelen betvilte at det var en varslings sak.

I den fjerde saken var saksbehandlingstiden på 297 dager. Varslet var en komponent i en pågående personalsak etter andre varsler fra 2017. Påstanden i dette varslet dreide seg blant annet om tjenesteleders oppfølging av den som varslet. Sentralt varslingsråds beslutning var at saken ble henlagt som varslings sak med oppfølging i linjen. De 297 dagene fordelte seg slik:

- fra det første varslet ble mottatt av kommunen til Sentralt varslingsråds sekretariat sendte saken til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester: 19 dager
- fra byrådsavdelingens orienteres til oversendelse til bydelen: 16 dager
- fra bydelen mottar varslet til behandling og oversendelse til tilbakemelding til byrådsavdelingen: 262 dager

Av svarbrevet til byrådsavdelingen kommer det frem at det ble avholdt møter med omvarslet og varsler, men ikke at det ble gjort noen undersøkelser utover det.

I den femte saken var den totale saksbehandlingstiden på 478 dager, det vil si fra det første varslet ble mottatt til byrådsavdelingen fikk tilbakemelding fra bydelen. I saken inngikk to varsler som ble behandlet som én varslings sak. Varlene ble mottatt av sekretariatet til det sentrale varslingsrådet i mai 2019 og april 2020. Påstandene i

varslene dreide seg blant annet om fryktbasert ledelse, forskjellsbehandling og mulig tildeling av vakter på «røde dager», altså bedre betalte vakter til nær familie. Saken ble i Sentralt varslingsråd henlagt med oppfølging i linjen, og ble sendt til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester 13 dager etter at kommunen mottok varslet. Av sakens dokumenter kan vi ikke se at byrådsavdelingen sendte det første varslet som kom i mai 2019 videre til bydelen. Etter at byrådsavdelingen mottok det andre varslet i april 2020 tok det 38 dager til byrådsavdelingen oversendte varslet til bydelen. Byrådsavdelingen ba om tilbakemelding i løpet av tre uker, men bydelen ba om utsettelse knyttet til ferieavvikling. Bydelen fikk så ny frist av byrådsavdelingen, som den overskred med om lag to uker. Bydelen brukte totalt 77 dager på sin saksbehandling, som gikk over sommeren. I sin utredning av saken kunne ikke det lokale varslingsrådet som undersøkte påstandene innhente ytterligere opplysninger fra varslere, som var anonym. I forbindelse med undersøkelsen ble det gjennomført møter med både omvarslende og nærmeste leder. I tillegg ble påstandene undersøkt gjennom å kontrollere statistikk fra arbeidstidsregistreringssystemet for samtlige ansatte ved det aktuelle tjenestestedet.

Ifølge fagsjef i Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester hadde det i enkelte saker vært lang saksbehandlingstid, men at dette hadde vært komplekse og store saker. Fagsjefen viste videre til at det var andre arbeidsoppgaver som måtte gjøres, og at i tilfeller der det hadde kommet saker fra politisk ledelse som hastet hadde varslingssakene blitt nedprioritert.

Både juridisk ansvarlig og HR-sjef i Bydel Søndre Nordstrand mente at saksbehandlingstiden i varslingsaker til tider hadde vært for lang. Som årsaker til lang saksbehandlingstid ble det vist til stort arbeidspress, at andre saker hadde hastet mer og at det kunne være vanskelig å finne tidspunkt som passet for involverte personer.

#### **4.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Saksbehandlingstiden synes gjennomgående som lang. Fem av åtte saker tok mer enn 150 dager. En nærmere gjennomgang av disse fem sakene viste at samtlige saker hadde opphold i saksbehandlingen uten at vi har sett særegne forhold som kunne forklare dette. Det vil i så fall bety at sakene ikke har blitt behandlet uten utgrunnet opphold. Undersøkelsen viser at for sju av åtte saker var den samlede saksbehandlingen i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Bydel Søndre Nordstrand mer enn to måneder, som var normtallet Oslo kommune innførte i 2021.

Etter Kommunerevisjonens vurdering må det kunne forventes en relativt rask saksbehandling i de organer som i liten eller ingen grad utreder saken. Undersøkelsen viser at varslene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand i liten grad ble utredet i forbindelse med behandling i Sentralt varslingsråd eller i Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester. Dermed bør det forventes en rask saksbehandling i disse virksomhetene.

Gjennomgangen viste at det særlig var hos Bydel Søndre Nordstrand at det var lang saksbehandlingstid. Flere av sakene var varslere som Sentralt varslingsråd ble henlagt uten oppfølging eller avvist, og det kan således være gode grunner til at enkelte av disse sakene ikke ble prioritert fordi det sentrale varslingsrådet ikke forventet at linjen fulgte opp sakene. Det var også saker der Sentralt varslingsråd og Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester hadde en saksbehandlingstid som ikke så ut til å gjenspeile innholdet i utredningen av varslingssakene.

Lang saksbehandlingstid kan bidra til negativt omdømme og redusert tillit til varslingsinstituttet.

### 4.3 Saksbehandlingstid i saker rettet mot Utdanningsetaten

#### 4.3.1 Faktabeskrivelse

Av de 140 varslene som var rettet mot Utdanningsetaten i 2019 og 2020 var 75 rettet mot en spesifikk avdeling i Utdanningsetaten. Disse sakene inngår ikke i undersøkelsen av saksbehandlingstid siden det er spesielle forhold knyttet til disse varslene, som omtales nærmere i kapittel 5.4.2. Videre var det saker der det ble vurdert å være for lite opplysninger til å behandle sakene, slik at de ble avvist av sekretariatet for Sentralt varslingsråd. Det var også varsler som ikke var ferdigbehandlet og flere varsler om samme sakskompleks. Dette gjorde at Kommunerevisjonen har undersøkt saksbehandlingstiden i 24 saker, som inkluderte totalt 60 varsler.

Kommunerevisjonen har gått gjennom de behandlede varslingssakene rettet mot Utdanningsetaten i 2019 og 2020 og kartlagt saksbehandlingstiden totalt og for den enkelte virksomhet som har vært involvert i behandlingen. I tabell 3 er en oversikt over antall saker innenfor tidsintervaller i antall dager.

Tabell 3 Kommunens samlede saksbehandlingstid for varslingsaker rettet mot Utdanningsetaten

Saksbehandlingstid	Antall saker
Under 50 dager	2
50–100 dager	9
100–150 dager	4
150–200 dager	4
Over 200 dager	5

Kilde: Kommunerevisjonens gjennomgang av innkomne varsler i 2019 og 2020 og behandlingen av disse. Ved flere varsler i samme sak er saksbehandlingstiden regnet fra det første varslet ble mottatt av Seksjon for Internrevisjon til siste dato – den datoen Kommunerevisjonen har satt for «fullført saksbehandling».

Tabellen viser at kommunen brukte mellom 50 og 100 dager på å behandle flertallet av sakene, men det var betydelig variasjon i saksbehandlingstiden. Gjennomgangen viste at den korteste saksbehandlingstiden var 49 dager, mens den lengste var 486 dager.

I 14 av 24 saker brukte Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten samlet over to måneder på sin saksbehandling av varslet.

En gjennomgang viste at det varierte hvor lenge saken var til behandling i henholdsvis Sentralt varslingsråds sekretariat, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten. I sekretariatet varierte saksbehandlingstiden fra 1 dag til 35 dager, og gjennomsnittlig behandlingstid var rundt 14 dager. Saksbehandlingstiden i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap varierte fra 1 dag til 240 dager. I tre saker var saksbehandlingstiden 140 dager eller mer, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 38 dager. Saksbehandlingstiden i Utdanningsetaten varierte fra 3 dager til 117 dager, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 51 dager.

### **Nærmere om saker med lang saksbehandlingstid**

Kommunerevisjonen har sett nærmere på ni saker der total saksbehandlingstid var over 150 dager for å se om saksbehandlingen har skjedd uten ugrunnet opphold.

I den første saken var total saksbehandlingstid 155 dager. Saken besto av et anonymt varsel om at rektoren hadde utøvd kritikkverdigg ledelse ved en skole. Sentralt varslingsråd besluttet at varslet skulle utredes i linjen med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd.

- Sentralt varslingsråds sekretariat oversendte saken 9 dager etter av varslet ble sendt inn.
- Byrådsavdelingen brukte 1 dag før den oversendte varslet til Utdanningsetaten 28. oktober.
- Utdanningsetaten brukte 82 dager på sin saksbehandling.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap saksbehandlingstid etter at den mottok etatens redegjørelse var 42 dager.
- Sentralt varslingsråd brukte så 21 dager på sin saksbehandling.

En måned etter at Utdanningsetaten mottok varslet ble det avholdt fellesmøte med skolens ledergruppe. Om lag to uker senere mottok etaten rektors uttalelse om påstandene i varslene. Ifølge Utdanningsetaten var det i denne perioden korrespondanse mellom etaten og Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, varslet ble oversendt rektor, og det ble også avholdt telefonmøter med rektor. Årsaken til at det tok en måned før møtet med rektor ble gjennomført var ifølge etaten at rektor ønsket å ha med sin ledergruppe, og dette gjorde at det trakk ut i tid. Rundt en måned etter at rektors redegjørelse var mottatt oversendte Utdanningsetaten sin redegjørelse til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. I denne måneden inngikk ferieavvikling i forbindelse med julefeiring. Det fremkommer ikke at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap gjorde noen ytterligere undersøkelser i saken i forbindelse med sin saksbehandling.

I den andre saken var total saksbehandlingstid 157 dager. Saken besto av et navngitt varsel om nepotisme og korrupsjon ved skolen varsler var ansatt på. Saken ble henlagt med oppfølging i linjen.

- Fra varslet kom inn til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 5 dager.
- Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap brukte 76 dager på sin saksbehandling. Dette inkluderte sommerferieavvikling.
- Utdanningsetaten brukte 76 dager på sin saksbehandling.

Det fremkommer ikke av dokumentasjonen at byrådsavdelingen gjorde noen undersøkelser i løpet av denne tiden utover vurdering av hvordan Utdanningsetaten skulle følge opp saken videre. Dokumentasjon i saken viser at Utdanningsetaten gjennomførte en undersøkelse av varslet i oktober med innhenting av opplysninger. 19. november beklaget saksbehandler i saken at det hadde tatt noe tid på grunn av stor arbeidsmengde, samtidig som saksbehandler ba om ytterligere informasjon. 11 dager etter denne henvendelsen var saken ferdig behandlet i Utdanningsetaten og saken stoppet her.

I den tredje saken var total saksbehandlingstid 165 dager. Saken dreide seg om et navngitt varsel om ulovlig bruk av midlertidig ansettelse. Saken ble i Sentralt

varslingsråd henlagt med oppfølging i linjen. Den dreide seg om et varsel som tidligere var behandlet i lokalt varslingsråd, men der varslere ønsket at varslene skulle sendes til sentral varslingsordning.

- Fra varslene kom inn til kommunen og til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det om lag en måned.
- Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap brukte om lag en måned på sin saksbehandling.
- Utdanningsetaten brukte 105 dager på sine undersøkelser etter å ha mottatt varslene rett før sommerferieavviklingen.

Dokumentasjon i saken viser at sekretariatets innledende saksbehandling var knyttet til å legge frem saksframlegg for Sentralt varslingsråd. I oversendelsesbrevet til Utdanningsetaten oppsummerte Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap varslene og ba etaten vurdere påstandene i varslene. Av saken kommer det frem at det var behandlet varsel fra samme person tidligere der deler av dette varslene var behandlet. I forbindelse med det forrige varslene hadde Utdanningsetaten vurdert varslers påstand om at praksisen innebar brudd på arbeidsmiljøloven, og det ble ikke gjort en ny utredning i forbindelse med denne saken.

I den fjerde saken var total saksbehandlingstid 186 dager. Saken besto av flere anonyme varsler om kritikkverdig ledelse ved en skole. Saken ble sendt til utredning i linjen med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd.

- Fra varslene kom inn til kommunen og frem til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 68 dager.
- Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sendte brev til Utdanningsetaten samme dag som byrådsavdelingen mottok brev fra Sentralt varslingsråds sekretariat.
- Utdanningsetatens saksbehandlingstid var 38 dager.
- Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap brukte så 80 dager før saksframlegg ble sendt til Sentralt varslingsråd. Dette inkluderte sommerferieavviklingen.
- Det sentrale varslingsråds sekretariat brukte så 18 dager før innstilling i saken ble sendt til Sentralt varslingsråd.

Dokumentasjon på saken viser at sekretariatets innledende saksbehandling var knyttet til å legge frem saksframlegg for Sentralt varslingsråd for totalt ni varslings saker knyttet til forholdet. Ifølge sentral varslingsordnings sekretariat var årsaken til at det tok noe lengre tid at kommunaldirektøren i Byrådsavdelingen for finans hadde et spørsmål til saksbehandlingen og avbrøt godkjenningsflyten etter at den var godkjent i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Etter at disse spørsmålene ble avklart ble saken sendt på ny godkjenningsflyt. Utdanningsetaten innhentet uttalelse fra rektor som etaten mottok åtte dager før den sendte sin vurdering av saken til byrådsavdelingen. Når byrådsavdelingen fikk oversendt Utdanningsetatens vurdering la byrådsavdelingen etatens redegjørelse til grunn for sin oversendelse til Sentralt varslingsråds sekretariat. Sekretariatet la så denne redegjørelsen til grunn for sitt saksframlegg til Sentralt varslingsråd.

I den femte saken var total saksbehandlingstid 230 dager. Saken besto av et navngitt varsel om diskriminering. Dette var en sak som ble henlagt med oppfølging i linjen.

- Fra varslene kom inn til kommunen og frem til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 23 dager.
- Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sin saksbehandlingstid var 158 dager.

- Utdanningsetatens saksbehandlingstid var 49 dager.

Saken lå til behandling hos Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap i 158 dager. I oversendelsesbrevet til Utdanningsetaten viste Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap til innkommet varsel og Sentralt varslingsråds beslutning, og ba Utdanningsetaten følge opp saken og gi byrådsavdelingen en orientering om etatens oppfølging. I etatens svarbrev til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap blir det vist til at det dreier seg om sak som har pågått over en lang periode, at etaten har besvart flere tidligere henvendelser. Etaten mente at varsler hadde fått den informasjonen han hadde krav på. Videre opplyste etaten at den en måned før den mottok denne saken informerte den ansatte som varslet om at Utdanningsetaten anså saken for avsluttet. Utdanningsetaten brukte 49 dager på å besvare byrådsavdelingens brev.

I den sjette saken var total saksbehandlingstid 267 dager. Saken besto av et varsel om manglende oppfølging av elev med hjemmeundervisning. Saken ble henlagt som varslings sak med oppfølging i linjen.

- Fra varslet kom inn til kommunen og frem til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 21 dager.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sin saksbehandlingstid var 129 dager
- Utdanningsetatens saksbehandlingstid var 117 dager. Dette inkluderte sommerferieavvikling.

I oversendelsesbrevet til Utdanningsetaten viste Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap til innkommet varsel og Sentralt varslingsråds beslutning, og ba Utdanningsetaten følge opp saken. I et notat på saken kommer det frem at etatens varslingsmottak mente dette burde følges opp i linjen. Om lag 10 uker senere ble det sendt et notat til skolen der det ble bedt om en redegjørelse for skolens tilsyn med hjemmeundervisning for eleven. En uke senere svarte rektoren på henvendelsen og ut fra dokumentasjonen i saken stoppet saken her.

I den syvende saken var total saksbehandlingstid 369 dager. Saken besto av et anonymt varsel og dreide seg om arbeidstid ved en skole. Saken ble sendt til linjen til oppfølging i linjen med tilbakemelding.

- Fra varslet kom inn til kommunen og frem til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 32 dager.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sin saksbehandlingstid var 240 dager.
- Utdanningsetatens saksbehandlingstid var 50 dager.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap brukte så 40 dager før saksframlegg ble sendt til Sentralt varslingsråd.
- Det sentrale varslingsråds sekretariat brukte så 7 dager før innstilling i saken ble sendt til Sentralt varslingsråd.

Dokumentasjonen tyder på at det er flere årsaker til at det tok 240 dager for byrådsavdelingen å behandle varslet første gang. Den første grunnen var at saken ble liggende lenge i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap ved en feil. Saken ble så overført fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap til Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester, men i brev fra Byrådslederens kontor til Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester kommer det frem at notatet om overføring av ansvar for oppfølging av saken var tilgangsbegrenset til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, og derfor trolig ikke var kjent for

Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester. Utdanningsetaten brukte 50 dager på sin behandling av saken før det ble sendt tilbake til byrådsavdelingen igjen. Når det gjelder saksbehandlingstiden hos henholdsvis Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester og Sentralt varslingsråd, var det 14 dagers forskjell på datoene på brevet og arkivsystemet. Kommunerevisjonen har lagt datoen for arkivsystemet til grunn. Dette medfører i så fall at byrådsavdelingen brukte så 40 dager på sin behandling og Sentralt varslingsråd sju dager.

I den åttende saken var total saksbehandlingstid var 486 dager. Saken besto av et navngitt varsel om feil lønn. Saken ble sendt til linjen til oppfølging i linjen med tilbakemelding.

- Fra varslet kom inn til kommunen og frem til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 23 dager.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sin saksbehandlingstid var 461 dager.
- Det sentrale varslingsråds sekretariat brukte så 2 dager før innstilling i saken ble sendt til Sentralt varslingsråd.

Av dokumentasjonen kommer det frem at Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap ved en feil glemte å gi tilbakemelding til varslingsrådet etter sin gjennomgang av saken, og at varsler fikk brev med utfallet av saken 155 dager etter at vedkommende leverte inn varslet. Videre fremgår det av saken at det var byrådsavdelingen som sto for behandlingen av varslet, og at vedkommende hadde varslet om lignende forhold tidligere. Ifølge Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap var det kontakt mellom byrådsavdelingen og saksbehandler i Utdanningsetaten, uten at dette kom frem av sakens dokumenter.

I den niende saken var saksbehandlingstiden 519 dager. Saken besto av et anonymt varsel om brudd på anskaffelsesregelverket.

- Fra varslet kom inn til kommunen og frem til saken ble sendt til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap tok det 8 dager.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sin saksbehandlingstid var 344 dager.
- Utdanningsetatens saksbehandlingstid var 19 dager.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap brukte så 119 dager før saksframlegg ble sendt til Sentralt varslingsråd.
- Det sentrale varslingsråds sekretariat brukte så 29 dager før innstilling i saken ble sendt til Sentralt varslingsråd.

Ifølge oversendelsesbrevet fra byrådsavdelingen til Utdanningsetaten skyldtes den lange saksbehandlingstiden i byrådsavdelingens første behandling omlegging til nytt sakssystem, og at saken ved en inkurie ikke ble overført til det nye sakssystemet. Byrådsavdelingens andre behandling, som tok 119 dager, inkluderte en sammenstilling av Utdanningsetatens utredning og en vurdering av at påstandene i varslet var tilstrekkelig utredet samt at byrådsavdelingen ga sin innstilling til det sentrale varslingsrådet.

Kommunaldirektør i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap mente at byrådsavdelingen hadde et forbedringspotensial når det gjaldt å få ned saksbehandlingstiden, og at mange saker tok for lang tid. Han oppga at det ikke var uvanlig at saker hadde blitt liggende før oversendelsen til Utdanningsetaten i perioder med høyt politisk press på andre saker eller stor saksmengde i byrådsavdelingen.

Kommunaldirektøren opplyste at byrådsavdelingen nylig har begynt å benytte et Excel-skjema for internt bruk. Skjemaet skal blant annet angi alle saker med fristene for virksomhetenes tilbakemelding slik at byrådsavdelingen selv får en bedre oversikt over både sakene og saksbehandlingstiden.

Sekretariatsleder i Utdanningsetaten uttalte at saksbehandlingstiden for varsler rettet mot Utdanningsetaten hadde gått ned siden sommeren 2020, og de fleste varsler hadde en saksbehandlingstid på rundt 1–2 måneder. Dette gjaldt på bakgrunn av behandling av varsler i den lokale og den sentrale varslingsordningen. Både leder for lokalt varslingsråd og sekretariatsleder mente at lang saksbehandlingstid bidrar til negativt omdømme og redusert tillit til varslingsinstituttet.

#### **4.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Saksbehandlingstiden synes gjennomgående som lang. I 9 av 24 saker var det en saksbehandlingstid på mer enn 150 dager. En nærmere gjennomgang av disse ni sakene viste at samtlige saker hadde opphold i saksbehandlingen uten at vi har sett særegne forhold som kunne forklare dette. Det vil i så fall bety at sakene ikke har blitt behandlet uten utgrunnet opphold. Undersøkelsen viser at for 21 av 24 saker var den samlede saksbehandlingen i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten mer enn to måneder, som var normtallet Oslo kommune innførte i 2021.

Etter Kommunerevisjonens vurdering må det kunne forventes en relativt rask saksbehandling i de organer som i liten eller ingen grad utreder saken. Undersøkelsen viser at varslene rettet mot Utdanningsetaten i liten grad ble utredet i forbindelse med behandling i Sentralt varslingsråd eller i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Gjennomgangen viste videre at det særlig var Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap som hadde hatt en urimelig lang saksbehandling. Det var også saker der Sentralt varslingsråd og Utdanningsetaten hadde en saksbehandlingstid som ikke så ut til å gjenspeile innholdet i utredningen av varslingssakene. Kommunerevisjonen merker seg at det er iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Lang saksbehandlingstid øker risikoen for negativt omdømme og redusert tillit til varslingsinstituttet.

## 5. Utredning av varslene

I dette kapittelet ser vi på hvordan varslene som ikke har blitt avvist har blitt undersøkt.

### 5.1 Revisjonskriterium

- Oslo kommune skal sørge for at varslene blir tilstrekkelig undersøkt.

Vi har i den forbindelse vurdert om det har vært et system for bidrar til å sikre at varslene blir tilstrekkelig undersøkt, om varslet har blitt undersøkt, om navngitte varslere er kontaktet, om omvarslet har fått mulighet til å gi sin kontradiksjon, og om det er vurdert tiltak mot gjengjeldelse.

### 5.2 Behandling i Sentralt varslingsråd

#### 5.2.1 System som bidrar til å sikre at varslene blir tilstrekkelig undersøkt

Det var utarbeidet rutine for behandling av varslings saker som gjaldt for undersøkelsesperioden. Ifølge *Rutine for behandling av varslings saker* fra 2017, sist oppdatert 2021, var Sentralt varslingsråds ansvar å avgjøre om og hvordan varslene skulle behandles. Byrådsavdelingene hadde ansvar for utredning og behandling av varslings saker i samsvar med beslutning i varslingsrådet, og for eventuell linjeoppfølging av varslings saker som henlegges eller avsluttes. Når det gjaldt behandlingen av varslene, hadde sekretariatet ifølge rutinen hatt koordinerings- og rapporteringsansvar overfor varslingsrådet.

Sekretariatsleder informerte om at alle varslene først kom til henne, og at hun deretter fordelte varslene til saksbehandler i sekretariatet. Hun vurderte også behovet for et felles møte med det sentrale varslingsrådet før arbeidet med saksframlegget startet. Saksbehandler utarbeidet så et saksframlegg til det sentrale varslingsrådets medlemmer. Medlemmene godkjente så enten saksframlegget eller kom med spørsmål eller merknader som måtte avklares før saksframlegget ble godkjent. Det var et viktig prinsipp for sekretariatet å ikke forskuttere behandlingen i det sentrale varslingsrådet, spesielt da brorparten av saker skulle utredes og bli fulgt i linjen. Saksframlegget ble ifølge sekretariatsleder utarbeidet primært med utgangspunkt i de opplysningene som fremkom i varslet, men dersom det var navngitt varsel og varslet ikke inneholdt tilstrekkelige opplysninger, ble det tatt kontakt med varslere.

#### 5.2.2 Om varslene har blitt undersøkt

I tabell 4 og 5 er det oversikt innkomne varslere i 2019 og 2020 for Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten fordelt på de ulike kategoriene.

Tabell 4 Oversikt over hvordan varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand var forutsatt fulgt opp av Sentralt varslingsråd

	Henlagt uten oppfølging	Henlagt med oppfølging i linjen	Utredning i linjen med tilbakemelding	Ekstern undersøkelse i regi av varslingsrådet
2019	1	2	0	0
2020	5	12	6	0
Totalt	6	14	6	0

Note: Sentralt varslingsråds sekretariats oversikt over innkomne varsler i 2019 og 2020. Prosentutregning er avrundet til nærmeste prosent.

Tabellen viser at 14 av 26 varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand i 2019 og 2020 ble henlagt med oppfølging i linjen, 6 varsler ble henlagt uten oppfølging og 6 varsler ble sendt til utredning i linjen med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd.

Tabell 5 Oversikt over hvordan varsler rettet mot Utdanningsetaten var forutsatt fulgt opp av Sentralt varslingsråd

	Henlagt uten oppfølging	Henlagt med oppfølging i linjen	Utredning i linjen med tilbakemelding	Ekstern undersøkelse i regi av sekretariat
2019	53	48	17	0
2020	3	17	3	0
Totalt	56	65	20	0

Note: Sentralt varslingsråds sekretariats oversikt over innkomne varsler i 2019 og 2020. Prosentutregning er avrundet til nærmeste prosent.

Tabell 5 viser at av varslene rettet mot Utdanningsetaten i 2019 og 2020 ble 56 henlagt uten oppfølging. En gjennomgang av disse viser at 85 prosent av varslene som var henlagt uten oppfølging var rettet mot en spesifikk avdeling som vi omtaler nærmere nedenfor. 65 varsler ble henlagt med oppfølging i linjen, 20 ble sendt til linjen for utredning med tilbakemelding til Sentralt varslingsråd.

I kategorien henlagt uten oppfølging var det ifølge sekretariatsleder ofte varsler der det ikke var tilstrekkelige opplysninger til å vurdere varslets holdbarhet. Det manglet eksempelvis opplysninger om hvilken virksomhet det dreide seg om eller om det dreide seg om en ikke-kommunal virksomhet.

I kategorien henlagt med oppfølging i linjen var det mange varsler etter arbeidsmiljøloven, herunder kritikkverdig arbeidsmiljømessige forhold og ledelse. Sekretariatsleder mente slike varsler i utgangspunktet burde ha vært sendt til den lokale varslingsordningen og løst i linjen, ut fra prinsippet om at varslings saker skulle løses på lavest, mest hensiktsmessige nivå, der man hadde virkemidler for å håndtere saken.

Typiske saker i kategorien utredning i linjen med tilbakemelding var ifølge sekretariatsleder grove og systematiske brudd på regelverk, korrupsjon/økonomiske misligheter, kritikkverdig ledelse på toppledernivå og eventuelle varsler som ledelsen lokalt ikke hadde håndtert.

Når det gjaldt undersøkelse i regi av Seksjon for internrevisjon, hadde det ifølge sentrale varslingsråds sekretariat vært en utvikling som gjorde at dette i mindre grad ble benyttet, og at linjen skulle stå for oppfølgingen av varslene. Typiske saker som per 2021 ville bli fulgt opp med slike undersøkelser ville være korrupsjon og misligheter hvor det eventuelt også kunne rettes kritikk mot ansvarlig byrådsavdeling. Det kunne også gjelde andre påstander om lovbrudd som eventuelt omfattet øverste ledelse, og hvor det av habilitetshensyn var mest hensiktsmessig at saken ble fulgt opp i regi av Internrevisjonen.

Dersom varslet ikke inneholdt tilstrekkelig informasjon og varsler var navngitt, ble varsler, ifølge sekretariatet, kontaktet av sekretariatet for å innhente nødvendige opplysninger til saksframlegget. I skjemaet med oversikt over innkomne varslings saker kom det frem at sekretariatet hadde etterspurt mer informasjon i enkelte saker. Utover dette utarbeides saksframlegget til det sentrale varslingsrådet primært med utgangspunkt i varslet.

I vår gjennomgang av varslings saker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten fant vi en sak som ikke var ferdig behandlet av Sentralt varslingsråd, det vil si sak der Sentralt varslingsråds sekretariat var ansvarlig for behandlingen. Dette dreide seg om en sak som var utredet i linjen og der det var gitt tilbakemelding til Sentralt varslingsråds sekretariat. Sekretariatet hadde utarbeidet saksframlegg med innstilling til vedtak som var sendt på gjennomgang til medlemmene av det sentrale varslingsrådet. En av kommunaldirektørene hadde ikke godkjent saksframlegget. Ifølge Sentralt varslingsråds sekretariat var det på denne tiden overgang til nytt saksbehandlingssystem. Dette gjorde at sekretariatet ikke fikk beskjed om manglende slutføring av saken. Ifølge sekretariatet var det viktigste at kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde godkjent saken.

I sakene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand var det 4 saker (som utgjorde totalt 5 varsler) som ble avvist av Sentralt varslingsråds sekretariat eller av det sentrale varslingsrådet. I alle disse tilfellene var det anonyme varslere. Sekretariatet oppga at varslene ble avvist hovedsak fordi de i liten grad var konkretiserte og lot seg undersøke eller var enkeltpersons ytring om et tema eller en situasjon. Den ene omhandlet brudd på arbeidsmiljøloven, overtid og utlysninger av stillinger, men var ikke spesifisert ut over det. I det andre tilfellet var det et spørsmål om hvorfor bydelen kuttet i stillinger til de svakeste i bydelen, og ikke konsulentstillinger. De tredje varslet var stilet til bydelsdirektør og bydelspolitikere og handlet om kutt i stillinger og tilbudet på helsestasjonen. Det fjerde tilfellet gjaldt et varsel som var stilet til bydelsdirektøren om kutt av åtte stillinger fra helsestasjonen for å spare, og varsler ønsket vurdert kutt i stillinger i administrasjonen. I denne saken viste varslingsrådet til at dette var avsenders private mening, og at varslet falt utenfor varslingsordningens formål, og avsluttet saken avsluttes som varslings sak.

Saksbehandlere vi har snakket med hadde inntrykk av at varslere forventet at det ikke var egen virksomhet som utredet varslet, men at dette ble gjennomført av konsultantselskap eller Sentralt varslingsråds sekretariat.

### **5.2.3 Kontakt med varsler, omvarslet og vurdering av tiltak mot gjengjeldelse**

I tilfeller der varslet ikke inneholdt tilstrekkelig opplysninger ble ifølge sekretariatsleder for Sentralt varslingsråd navngitte varslere kontaktet for å innhente nødvendige

opplysninger, slik at saksframlegget kunne utarbeides. I oversikten over innkomne varsler kommer det frem at sekretariatet ved enkelte tilfeller hadde kontaktet varslere for å få mer informasjon om bakgrunnen for varslet.

Ifølge Sentralt varslingsråds sekretariat var det den som skulle utrede et varsel som måtte vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige å iverksette. Fordi det var et arbeidsgiveransvar å hindre gjengjeldelse måtte dette vurderes i linjen.

## **5.3 Saker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand**

### **5.3.1 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester**

#### **System som bidrar til å sikre at varslene blir tilstrekkelig undersøkt**

Om lag 40 prosent av varslene som kom til sentral varslingsordning var knyttet til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters underliggende virksomheter. Det var juridisk fagsjef som var ansvarlig og sto for saksbehandlingen av varslingssakene i byrådsavdelingen. Fagsjefen oppga at varslingssaker generelt ikke hadde vært en prioritert oppgave i byrådsavdelingen med hensyn til ressursbruk. I tillegg til fagsjefen, fikk vi opplyst at det var kommunaldirektøren og ytterligere én ansatt som hadde tilgang og kjennskap til varslingssakene.

Byrådsavdelingen hadde ingen egen skriftlig rutine for behandling av varslingssaker, og fagsjefen oppga at hun forholdt seg til den felles rutinebeskrivelsen for byrådsavdelingene. Når et varsel kom, gjorde fagsjefen en vurdering av om varslet var av en slik art at kommunaldirektøren skulle orienteres. Dette var eksempelvis saker som fremsto som særlig alvorlige og/eller saker som var eller kunne bli politiske. I den forbindelse hendte det at kommunaldirektøren og fagsjefen hadde møter om behandlingen av konkrete varslingssaker. Fagsjefen informerte om at hun brukte et hjelpeskjema slik at det var lettere å holde oversikt over sakene. I skjemaet fremgikk ifølge fagsjefen saksnummer, hvilken virksomhet det gjaldt, når saken kom til byrådsavdelingen, underliggende virksomhets frist for tilbakemelding, oppsummert hva saken handlet om og resultat av behandlingen.

I de varslingssakene der Sentralt varslingsråd hadde bedt om tilbakemelding, oppga fagsjefen at hun ville sende brev til lederen av den virksomheten som varslet var rettet mot. I brevet ble virksomheten bedt om å undersøke og vurdere påstandene i varslet, og om å ev. dokumentere vurderingene. Dersom saken tilsa det, ville fagsjefen be virksomheten om å snakke med tillitsvalgte og vernetjenesten som del av undersøkelsen, og fagsjefen ville til tider også be om kontaklinformasjon til disse slik at hun kunne kontrollere opplysningene i etterkant.

I de varslingssakene der Sentralt varslingsråd ikke hadde bedt om tilbakemelding, men ba om oppfølging i linjen, fulgte byrådsavdelingen den samme fremgangsmåte som over. I saker der byrådsavdelingen ba om tilbakemelding gjaldt det særlig tilfeller der det hadde kommet flere varsler om samme tema. Da mente fagsjefen at det var fornuftig at byrådsavdelingen fikk mer kjennskap til hva det dreide seg om. I tillegg hadde byrådsavdelingen erfart at en anmodning om tilbakemelding ofte hadde en disiplinerende effekt på virksomheten og på virksomhetens iverksettelse av tiltak ved gjentatte varsler over tid på et område.

Det var videre også varsler som ble oversendt virksomhetene til orientering og eventuell oppfølging der byrådsavdelingen ikke ba om tilbakemelding. De sistnevnte sakene var gjennomgående saker som fagsjefen vurderte at ikke var å anse som varsler etter arbeidsmiljøloven.

Byrådsavdelingen hadde i liten grad gitt føringer til sine underliggende virksomheter om hva som forventes av dem i undersøkelser av varsler. Byrådsavdelingen forventet at det som minimum ble gjennomført samtaler med varsler (når denne var navngitt) og med navngitte omvarslede. Fagsjefen pekte på kontradiksjon som et viktig prinsipp i mange av varslingssakene. Det ble gitt tidsfrister for virksomhetenes utredninger og vurderinger. Det har vi sett flere eksempler på i vår gjennomgang av varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand.

Dersom det sentrale varslingsrådet ba om tilbakemelding, ville den enkelte virksomhet orienteres av byrådsavdelingen om beslutningen i rådet. I varslingssaker der byrådsavdelingen ikke ba om tilbakemelding, lukkes saken i byrådsavdelingen i det saken sendes underliggende virksomhet til orientering. I disse sakene forventet ikke byrådsavdelingen svar fra underliggende virksomhet om hvordan varslet var vurdert og/eller behandlet. Når byrådsavdelingen ba om tilbakemelding, ble saken lukket når byrådsavdelingen hadde fått et svar den vurderte som tilstrekkelig. Byrådsavdelingen ga vanligvis ikke virksomheten tilbakemelding etter mottak av svaret.

### **Om varslene har blitt undersøkt**

Byrådsavdelingens ansvar for utredning og behandling av varslingssaker ble i utgangspunktet løst ved å sende saken til utredning i aktuell, underliggende virksomhet. Dette inkluderte kontakt med omvarslet og varsler.

Byrådsavdelingen gjorde i liten grad egne undersøkelser av påstander i varslene når de var rettet mot en underliggende virksomhet. Fagsjefen oppga at det vanlige var å be virksomheten utrede eller undersøke påstandene i varslet, og så sende resultatet til byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen la til grunn at virksomhetene var sannferdige i sine utredninger. Fagsjefen oppga at hun i enkelte tilfeller tok kontakt med vernetjenesten og/eller tillitsvalgte i den enkelte virksomhet, og sammenholdt informasjon hun fikk derfra med virksomhetens utredning. Vi har ikke sett dokumentasjon av slike samtaler i saksmapper til varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand. Videre fikk vi opplyst at det også hendte at fagsjefen henvendte seg til virksomheten på nytt for å få ytterligere informasjon eller virksomhetens vurderinger av alle varslets påstander. Det har vi sett eksempler på i varslene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand. Her har vi også sett eksempel på byrådsavdelingens egen kontakt med varsler i den eneste saken rettet mot bydelen der det var en navngitt varsler.

### **5.3.2 Bydel Søndre Nordstrand**

#### **System som bidrar til å sikre at varslene blir tilstrekkelig undersøkt**

Bydel Søndre Nordstrand hadde etablert et varslingsråd bestående av bydelsdirektør, HR-sjef og enhetsleder for juridisk og internkontroll, der HR-sjefen var bydelens varslingsmottak. Kommunerevisjonen ble fortalt at det våren 2021 var blitt tatt opp til vurdering om organiseringen burde endres slik at rådet også ville få en ansattrepresentant.

Bydel Søndre Nordstrand hadde utarbeidet dokumentet *Rutiner for varsling* som lå på bydelens intranettside. Formålet med rutinen var å sikre at alle ansatte visste hvordan de skulle varsle om kritikkverdige forhold. Det var ingen egen rutine for saksbehandling av varslene.

Ifølge bydelens HR-sjef skulle alle varslene komme til HR-sjefen. Hvis ikke varslet var rettet mot HR-avdelingen startet HR-sjefen opp undersøkelsene av varslet, og tok kontakt med juridisk ansvarlig slik at de sammen kunne vurdere om bydelsdirektøren skulle involveres. Behandlingen av varslet startet med en kartlegging for å se hvem som var berørt, hvem som skulle få informasjon, og hva slags informasjon vedkommende skulle få. Videre skulle det gjøres en vurdering av hvilken dokumentasjon som var tilgjengelig. I denne fasen gikk bydelen bredt ut og snevret inn underveis. Etter at undersøkelsen var fullført ble det gjort en vurdering av hvilke tiltak som kunne iverksettes.

I både Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten var det opprettet lokale varslingsordninger som også behandlet varslings saker som kom gjennom sentral varslingsordning. I kommunens *Retningslinjer for lokale varslingsordninger* (Rundskriv 11/2007) ble det vist til arbeidsmiljølovens forbud mot gjengjeldelse. Begrepet gjengjeldelse skulle ifølge retningslinjene forstås vidt, og enhver ugunstig behandling som kunne ses som en følge av og en reaksjon på forsvarlig varsling skulle i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Videre sto det at alle varsler skulle vurderes. Det ble vist til forvaltningslovens regler for saksbehandling, herunder habilitetsregler og taushetsplikt. Videre ble det pekt på plikten til å sørge for at opplysningene var så korrekte og oppdaterte som mulig. Når det gjaldt utredningen av selve varslet, skulle det ikke innhentes informasjon fra tredjemann dersom ikke dette ble ansett nødvendig for å behandle varslet og iverksette tiltak. Videre var det presisert at det var virksomhetens ledelse som skulle beslutte hvordan varslet skulle følges opp. Denne beslutningen måtte kunne dokumenteres i ettertid. Dersom varslet omhandlet virksomhetslederen selv ville vedkommende være inhabil til å behandle saken. Varslet skulle da behandles av overordnet nivå.

### **Om varslene har blitt undersøkt**

Ifølge bydelens HR-sjef hadde alle varsler rettet mot bydelen blitt undersøkt, og varslene hadde blitt behandlet på samme måte uavhengig av om de hadde kommet gjennom lokal eller sentral varslingsordning. I 2019 og 2020 var det ikke kommet varsler gjennom den lokale ordningen. HR-sjefen understreket at alle varsler måtte tas alvorlig, men at konsekvensen ville være mer alvorlige i enkelte saker.

Som beskrevet i kapittel 4.2.1 var det 26 varsler knyttet til ulike forhold som kom inn til det sentrale varslingsmottaket i 2019 og 2020, og disse utgjorde 14 varslings saker. I gjennomgangen av saksbehandlingstid, det vil si de fullførte sakene i kapittel 4, har vi sett på de sakene som ble utredet av bydelen (åtte saker, deriblant en sak hvor tilbakemelding ikke var forventet). Vi har tidligere i dette kapitlet sett på saker som ble avvist av det sentrale varslingsrådet eller sekretariatet (fire saker). I det følgende vil vi se nærmere på om de to andre sakene var utredet av bydelen.

I en sak ba det sentrale varslingsrådet Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester om å gjennomføre utredning og vurdering med tilbakemelding til varslingsrådet etter gjeldende rutiner. Varslingsrådet understreket viktigheten av at

«saken utredes raskt, da konsekvenser for evt. brudd er alvorlige». Varslingsrådet hadde per juni 2021 ikke mottatt tilbakemelding. Det var da gått om lag 16 måneder siden varslet ble sendt inn til sentral varslingsordning. Kommunerevisjonen fant ikke dokumentasjon på at bydelen hadde utredet saken, eller at tilbakemeldingen var etterspurt av byrådsavdelingen eller av sekretariatet for Sentralt varslingsråd. Påstandene i varslet dreide seg dels om dårlig kommunikasjon i en avdeling samt om dårlig håndtering av smittevern. Byrådsavdelingen hadde satt svarfrist for bydelen til 8. mai 2020. Bydelen opplyste 25. juni 2021 at «saken ikke var svart ut», noe som innebar at det ikke forelå skriftlig tilbakemelding til byrådsavdelingen. Bydelen oppga at den hadde fulgt opp varslet «i form av hjemmekontor, spriting av hender og arbeidsflater».

Det var videre et varsel som var stilet til politikere i bydelen om at helsearbeidere ikke trengte HR, og at kontroll og prosedyre var på vei til å bli viktigere enn fag og etikk. Det sentrale varslingsrådet avsluttet denne saken som en varslings sak i rådet og oversendte den til byrådsavdelingen for videre behandling. Byrådsavdelingen videresendte saken til bydelen og gjorde oppmerksom på at den var avsluttet som varslings sak. Bydelen ble bedt om å følge opp, men det var ikke forventning om tilbakemelding fra byrådsavdelingens side. Vi har ikke dokumentasjon som tilsier at det var gjennomført videre oppfølging i bydelen.

HR-sjef og juridisk ansvarlig pekte på at informasjon fra varsler har blitt brukt til å iverksette forbedringstiltak. Det ble i den sammenheng vist til kurs i taushetsplikt som ble gjennomført etter at det var kommet et varsel om at taushetsplikten i HR-avdelingen ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. Utover slike tiltak ble ikke varslene brukt som grunnlag for forbedringer på systematisk nivå.

### **Kontakt med varsler og omvarslet**

Ifølge bydelens HR-sjef var det vanskelig å si noe generelt om når et varsel var tilstrekkelig utredet. HR-sjefen mente at det burde gjennomføres samtaler med den omvarslede og, hvis mulig, varsler. Videre kunne det være aktuelt å hente inn dokumentasjon som avviksmeldinger og sykmeldinger over tid for å danne seg et fullstendig bilde av tjenestestedet. Generelt er det slik at når alle tråder er nøstet opp i saken, er den tilstrekkelig undersøkt. I gjennomgangen av varslings saker rettet mot bydelen fant vi med ett unntak ikke konkret dokumentasjon på at det var tatt kontakt med omvarslet, heller ikke varsler i den ene saken der varsler var navngitt. I svarbrevene bydelen sendte til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester kommer det imidlertid frem at det har vært samtaler med de omvarslede, og at de har fått anledning til å gi sin versjon av saken, og navngitt varsler i det ene tilfellet dette gjaldt.

### **Vurdering av tiltak mot gjengjeldelse**

Én av de gjennomgåtte sakene hadde en kjent varsler. Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon på at bydelen vurderte tiltak for å forebygge gjengjeldelse i sin behandling av denne saken. Ifølge juridisk ansvarlig i bydelen hadde bydelen ikke vært flink nok til å vurdere tiltak mot gjengjeldelse overfor varsler.

## 5.4 Saker rettet mot Utdanningsetaten

### 5.4.1 Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap

#### **System som bidrar til å sikre at varslene blir tilstrekkelig undersøkt**

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap hadde ikke utarbeidet en egen skriftlig rutine for behandling av varslings saker, men viste til rutinen som var felles for byrådsavdelingene. Storparten av varslene ble fra 2020 saksbehandlet av en jurist i byrådsavdelingen. Den forrige saksbehandleren hadde sluttet i byrådsavdelingen, og ifølge nåværende saksbehandler var det få andre med denne kompetansen å spørre om råd.

Kommunaldirektøren var en del av Sentralt varslingsråd i de sakene som var rettet mot byrådsavdelingens ansvarsområde, han var således kjent med at det var varsel rettet mot virksomheter under byrådsavdelingen før det ble formelt oversendt. Ifølge kommunaldirektøren fordelte han saken videre etter at det sentrale varslingsrådet hadde fattet sin beslutning. Når saksbehandler fikk varslet til oppfølging, vurderte vedkommende hvordan saken skulle følges opp og om byrådsavdelingen skulle be om tilbakemelding også i sakene der Sentralt varslingsråd ikke ba om tilbakemelding. I de sakene der byrådsavdelingen ba om tilbakemelding, kvalitetssikret den utredningene som var gjort i Utdanningsetaten. I saksmappene var ikke denne kvalitetssikringen dokumentert, men vi så et tilfelle der byrådsavdelingen ga tilbakemelding om at Utdanningsetaten i fremtiden burde innhente informasjon bredere enn den hadde gjort i den aktuelle saken.

Byrådsavdelingen hadde ingen faste forventninger til Utdanningsetaten om hvordan varslings sakene skulle utredes. Utdanningsetaten ble hovedsakelig bedt om å belyse og vurdere ulike forhold i den enkelte oversendelsen av varslene.

#### **Om varslene har blitt undersøkt**

Byrådsavdelingens ansvar for utredning og behandling av varslings saker ble i utgangspunktet løst ved å sende saken til utredning i Utdanningsetaten. Det var imidlertid noen saker der byrådsavdelingen selv hadde behandlet mottatt varsel. I saker der Sentralt varslingsråd ba om tilbakemelding, ba også byrådsavdelingen etaten om tilbakemelding, ifølge kommunaldirektøren. Kommunaldirektør oppga videre at dersom det har vært mange varsler rettet mot samme skole, gjorde byrådsavdelingen en vurdering av om varslene var av en slik art at den skulle be om en tilbakemelding fra Utdanningsetaten, også der varslingsrådet hadde avgjort at varslet var til oppfølging i linjen.

I Kommunerevisjonens gjennomgang av varsler rettet mot Utdanningsetaten i 2019 og 2020 var det en sak der Sentralt varslingsråd besluttet at saken skulle utredes i linjen med tilbakemelding. Varslet ble undersøkt i Utdanningsetaten, og etaten sendte sin redegjørelse til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap. Det kom ikke frem av dokumentasjonen at saken hadde blitt behandlet videre av byrådsavdelingen eller sendt til Sentralt varslingsråds sekretariat. Per august 2021 var dette 22 måneder etter at varslet ble sendt inn. Sentralt varslingsråds sekretariat bekreftet at den ikke hadde mottatt tilbakemelding og ved en feil ikke hadde purret på saken.

### **Kontakt med varsler og omvarslet**

Ifølge kommunaldirektør og saksbehandler i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hendte det at varslere tok kontakt med byrådsavdelingen, men at det i hovedsak hadde vært Utdanningsetaten som hadde kontakt med varslere underveis i en undersøkelse.

### **Vurdering av tiltak mot gjengjeldelse**

I sakene lå det ingen vurdering av tiltak mot gjengjeldelse mot varsler foretatt av Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Ifølge byrådsavdelingen var tiltak for å hindre gjengjeldelse ikke eksplisitt blitt vurdert i behandlingen av sakene i undersøkelsesperioden, ettersom det hadde vært avstand mellom varsler og de som behandlet saken i Utdanningsetaten. Det hadde blitt vurdert som at det var mange ledd mellom varsler og behandler, og at gjengjeldelsesfaren dermed ikke var stor.

## **5.4.2 Utdanningsetaten**

### **System som bidrar til å sikre at varslene blir behandlet**

Utdanningsetaten hadde etablert et lokalt varslingsråd som også behandlet varslene som kom inn gjennom sentral varslingsordning. Rådet ble ledet av direktør for virksomhetsstyring og besto i tillegg av en arbeidsgiverrepresentant og en arbeidstakerrepresentant. Varslingsrådet hadde et eget sekretariat som ble ledet av juridisk direktør, som hadde en jurist som jobbet tilnærmet fulltid med behandling av varslingssaker.

Utdanningsetaten hadde utarbeidet rutinebeskrivelse etter omorganiseringen av varslingsrådet sommeren 2020. Rutinen beskrev hvordan sekretariatet skulle behandle varslingssakene steg for steg med beskrivelse av oppgaver, og hvem som var ansvarlig for gjennomføring av oppgavene. Videre hadde Utdanningsetaten intervjuguides for intervjuer med omvarslet, varsler og tillitsvalgte/verneombud. Ifølge saksbehandler i Utdanningsetaten ble disse brukt som et veiledende utgangspunkt og ble tilpasset i de konkrete sakene.

For informasjon om kommunens *Retningslinjer for lokale varslingsordninger*, se kapittel 5.3.2.

### **Om varslene har blitt tilstrekkelig undersøkt**

Ifølge sekretariatsleder for det lokale varslingsrådet ble alle varsler vurdert. Sekretariatsleder pekte på at mange av varslene etaten mottok fra den sentrale varslingsordningen hadde blitt henlagt av det sentrale varslingsrådet med oppfølging i linja. Sekretariatsleder oppfattet dette som en uklar formulering, men Utdanningsetaten hadde lagt til grunn at alle varsler etaten fikk oversendt fra Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap til oppfølging i linja skulle utredes, vurderes og følges opp på samme måte som varslingssaker etaten mottok i den lokale varslingsordningen.

Varslingsrådet i Utdanningsetaten opplyste at alle varsler i utgangspunktet skulle bli utredet, vurdert og fulgt opp. Et unntak fra dette var dersom det var utredet liknende varsler rettet mot samme forhold tidligere, men at det også i slike tilfeller kunne bli gjennomført undersøkelser dersom det var lang tid siden det ble undersøkt sist, eller det var nye opplysninger i saken. Etter sekretariatsleders syn var det viktig at varslingssaker ikke ble stoppet. Samtidig kunne en del saker med fordel vært løst på et lavere nivå før de ble varslingssaker, for eksempel personalkonfliktsaker.

I gjennomgangen av varslings sakene var det to saker der Kommunerevisjonen ikke fant dokumentasjon på at saken var undersøkt.

Den første saken dreide seg om varsel om påstått mobbing/trakassering. Sentralt varslingsråd henla saken med oppfølging i linjen. I saksmappen til Utdanningsetaten var det dokumentasjon på behandling av et annet varsel som omhandlet et annet tema og var rettet mot en annen person. I byrådsavdelingens oversendelsesbrev kom det frem at varsel og tilleggsinformasjon ble oversendt til orientering og eventuell oppfølging. Ifølge Utdanningsetaten hadde etaten notert at Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap mente det ikke var behov for ytterligere oppfølging, og at etaten kunne ta oversendelsen til orientering.

Den andre saken dreide seg om to varsler som handlet om det samme, rettet mot en rektor. Sentralt varslingsråd henla saken med oppfølging i linjen. Kommunerevisjonen kunne ikke finne dokumentasjon på etatens oppfølging av varslet.

I perioden 2019 og 2020 var det totalt 75 varsler rettet mot én avdeling i Utdanningsetaten. 64 av varslene kom i 2019. Samtlige varsler var anonyme. Disse ble etter avtale sendt videre fra sekretariatet til linjen uten behandling i Sentralt varslingsråd. Kommunerevisjonen har gått gjennom 42 av disse varslene som ble sendt til sentral varslingsordning. Gjennomgangen viste at varslene var rettet mot tre forhold:

- 12 av varslene var rettet mot at avdelingen ga for dårlig service der flere varsler trakk frem lav kompetanse og dårlige norskkunnskaper som forklaring.
- 26 av varslene dreide seg om arbeidsmiljøtemaer som dårlig arbeidsmiljø og forskjellsbehandling.
- De 4 siste varslene handlet om rekruttering til en stilling der det kom frem i varslet at vedkommende mente det ikke kunne brukes rekrutteringsfirma, og at personene som var ansvarlig for rekrutteringsprosessen ikke kunne være ansvarlig for den.

For mange av disse varslene kunne man ikke se hvorvidt gjenåpning av saken var vurdert. Vurderinger av om saken burde gjenåpnes var ikke dokumentert i en lang periode. Ifølge etaten kunne en grunn til dette være at innholdet var vurdert til å ha blitt tilstrekkelig undersøkt tidligere. Når det fortsatte å komme inn varsler også etter at nytt varslingsråd i etaten var etablert, ble det ifølge sekretariatsleder gjennomført en undersøkelse for å vurdere innholdet i disse varslene. Dette gjorde at det nye varslingsrådet kunne vurdere nye varsler opp mot denne for å se om det var grunnlag for å undersøke nye varsler, eller om forholdene var dekket av tidligere undersøkelse. Denne forklaringen ble bekreftet av medlemmer i varslingsrådet, på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

### **Kontakt med varsler og omvarslet**

Ifølge etatens *Rutine for håndtering av varslings saker i UDE* skulle varsler kontaktes per telefon av saksbehandler. I henhold til rutinen skal varsler i samtalen blant annet bli tilbudt et møte for å utdype sitt syn på saken, og om varsler ikke ønsker dette, skulle saksbehandler spørre om varsler ønsket å sende inn en skriftlig redegjørelse.

Ifølge samme rutine skulle også omvarslet kontaktes per telefon. I samtalen skal det blant annet informeres om retten til kontradiksjon og gis tilbud om samtalemøte. Dersom omvarslet ikke ønsket å stille i et samtalemøte, skulle omvarslet ifølge rutine få tilbud om å sende inn en skriftlig redegjørelse.

Kommunerevisjonen har gått gjennom et utvalg saker, og denne gjennomgangen viste at dette hadde blitt gjennomført. Videre hadde den omvarslede blitt kontaktet slik at vedkommende kunne gi sitt tilsvarende svar.

### **Vurdering av tiltak mot gjengjeldelse**

Det var ingen informasjon i *Rutine for håndtering av varslings saker i UDE* om vurdering av tiltak for å forebygge gjengjeldelse. I etatens intervjuguide som lå til grunn for samtalen med omvarslet var det et punkt der saksbehandler skulle minne omvarslet om forbudet mot gjengjeldelse. I saker hvor det ble hevdet at gjengjeldelse hadde skjedd, uttalte Utdanningsetaten at den undersøkte det og vurderte den konkrete påstanden.

I varslene rettet mot Utdanningsetaten var 24 av varslene navngitte, noe som utgjorde 17 prosent av varslene. Sekretariatsleder for varslingsrådet i Utdanningsetaten opplyste at sekretariatet hadde som rutine å informere både varsler og omvarslet om forbudet mot gjengjeldelse i varslings saker. I Kommunerevisjonens gjennomgang av et utvalg varslings saker så vi at det var gitt skriftlig informasjon om dette. Vi så ikke dokumentasjon på at tiltak mot gjengjeldelse var vurdert utover dette.

Ansattrepresentanten i Utdanningsetatens varslingsråd hadde ikke kjennskap til saker der varslere hadde opplevd en form for gjengjeldelse i tiden som medlem av varslingsrådet. Ansattrepresentanten mente på generelt grunnlag at Utdanningsetaten hadde sikret at nærmeste leder hadde kjennskap til å verne varsler mot gjengjeldelse. Ansattrepresentanten kjente til et par tilfeller tilbake i tid der det kunne være snakk om gjengjeldelse, og til medieoppslag om varsler på en skole som mente seg utsatt for gjengjeldelse. På spørsmål om den høye andelen anonyme varsler kunne være et uttrykk for frykt for gjengjeldelse, svarte ansattrepresentanten at dette like gjerne kunne være for å skjerme seg fra andre kollegaers misbilligelse som gjengjeldelse fra ledere.

## **5.5 Kommunerevisjonens vurderinger**

Ifølge kommunens rutiner var fagansvarlig byrådsavdeling ansvarlig for utredning og behandling av varslings saker. Undersøkelsen viser at de undersøkte byrådsavdelingene i stor grad overløst saksbehandlingen til underliggende virksomhet, inkludert vurdering av tiltak mot gjengjeldelse og i flere tilfeller hvorvidt varslet burde utredes eller ikke. Dette ga risiko for ulik behandling av varslene på tvers av kommunens virksomheter, og for at varsler ikke ble tilstrekkelig utredet. Risikoen forsterkes ved at det i liten grad var rutiner til hjelp for å vurdere hva som var tilstrekkelig utredning av sakene.

Det var eksempler på at varsler ikke hadde blitt utredet, både varsler rettet mot Utdanningsetaten og mot Bydel Søndre Nordstrand. I de tilfellene var forklaringer på dette ikke dokumentert på saken.

Undersøkelsen tyder på at omvarslet har fått anledning til å gi sin kontradiksjon til innkommet varsel, og at varsler ble kontaktet og gitt mulighet til å utdype sitt varsel i de tilfeller der varsler var navngitt.

Når det gjelder å vurdere tiltak mot gjengjeldelse, syntes Bydel Søndre Nordstrand i liten grad å ha hatt et bevisst forhold til dette kravet. Utdanningsetaten hadde rutine for å

minne varsler og omvarslet om dette, men synes i liten grad å gjøre vurderinger ut fra sakens innhold.

## 6. Habilitet i saksbehandlingen av varslene

I dette kapittelet vurderer vi om kommunen hadde sikret habiliteten til involverte i undersøkelse og behandling av det enkelte varsel.

### 6.1 Revisjonskriterium

- Oslo kommune skal sikre habiliteten til involverte i undersøkelse av og behandling av det enkelte varset.

### 6.2 Faktabeskrivelse

#### 6.2.1 Rutiner

I *Rutine for behandling av varslings saker – sentral varslingsordning* av 2017 vises det til aktuelle lovkrav og særlig til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. I forbindelse med oppdateringen i 2021 ble det i tillegg tatt inn i rutinen at vurdering av habilitet var den enkeltes ansvar. For å sikre en forsvarlig og upartisk behandling av varset var det ifølge 2021-versjonen viktig at alle som hadde en rolle i behandlingen var habile til å utføre arbeidet. Dersom det ble avdekket inhabilitet underveis i prosessen skulle ansvarlig byrådsavdeling informere Sentralt varslingsråds sekretariat.

I kommunens *Retningslinjer for de lokale varslingsordninger* kom det frem at dersom varset omhandler virksomhetslederen selv, så vil vedkommende være inhabil til å behandle saken. Saken skal da behandles av overordnet nivå.

På Utdanningsetatens intranettside kom det frem at før arbeidsgiver undersøker innkomne varsler, må arbeidsgiver vurdere hvem som skal involveres i behandlingen av varset, og deres habilitet. Som nevnt over var leder for varslingsrådet avdelingsleder for virksomhetsstyring, mens juridisk leder var sekretariatsleder for varslingsrådet. Felles for begge var at de kun har leder for Utdanningsetaten over seg i linjen.

I Bydel Søndre Nordstrands *Rutiner for varsling* sto det at dersom varslingen omhandlet virksomhetsleder, skulle varset behandles på overordnet nivå. Utover det ble det ikke nevnt noe om hvordan habilitet i behandlingen av varsler skulle ivaretas.

#### 6.2.2 Saker rettet mot Utdanningsetaten

Ifølge kommunaldirektør i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap gjorde han en vurdering av varslene når de kom til byrådsavdelingen, og ville reagert dersom varset var rettet mot ledelsen, byråden i byrådsavdelingen eller ledelsen i Utdanningsetaten.

Utdanningsetaten hadde som tidligere nevnt et lokalt varslingsråd. Rådet behandlet også varsler som ble oversendt fra den sentrale varslingsordningen. Etaten gjorde endringer i sitt arbeid med varsler med virkning fra sommeren 2020. Et viktig formål med endringen var å redusere risikoen for at rådets medlemmer tidligere hadde vært involvert i saker som ble lagt frem for varslingsrådet. Leder for varslingsrådet og sekretariatsleder mente at det kunne virke som om tilliten til varslingsinstituttet ikke hadde vært tilstrekkelig høy i etaten. Rådets sammensetning ble endret. Tidligere var det HR-direktøren som ledet rådet. Etatens verneombud satt der også. En ulempe med dette var at de i eksempelvis personalsaker ofte allerede hadde vært involvert i saken før den ble løftet som en varslings sak. Disse ble derfor erstattet av avdelingsdirektør for økonomi og en ansattrepresentant. Tidligere var det heller ikke et klart skille mellom sekretariat

og varslingsråd. I forbindelse med omorganiseringen ble det etablert et sekretariat for varslingsrådet som utredet sakene og la de frem for varslingsrådet.

De fleste sakene rettet mot Utdanningsetaten gjaldt forhold ved skoler. Det var også varsler rettet mot ledere i Utdanningsetatens administrasjon.

Det var ingen dokumentasjon på at habiliteten til dem som var involvert i behandlingen og undersøkelsen av de enkelte varsel var vurdert i saksmappene.

I gjennomgangen av de øvrige varslene rettet mot Utdanningsetaten fant vi ingen varsler der omvarlet eller dennes underordnede hadde behandlet varslet. Videre så vi heller ingen indikasjoner på familiære forbindelser i form av samme etternavn. Verken leder eller sekretariatsleder for lokalt varslingsråd i Utdanningsetaten var kjent med at habilitet hadde vært en problematikk i varslingssakene i 2019 og 2020.

### **6.2.3 Saker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand**

Ifølge fagsjef i Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester måtte det foretas en konkret av vurdering av spørsmålet om habilitet i den enkelte sak. Fagsjefen påpekte at det var et tillitsbasert system der byrådsavdelingen kontrollerte det som ble sendt til byrådsavdelingen, og gjennomførte samtaler med ansatte om dette. Fagsjefen mente at byrådsavdelingen måtte legge til grunn at det som kom inn av opplysninger var riktig og eventuelt undersøkte ekstra eller stilte kritiske spørsmål til tilbakemeldingen som kom fra den underliggende virksomheten.

Bydel Søndre Nordstrand hadde etablert et lokalt varslingsråd bestående av bydelsdirektøren, HR-sjefen og juridisk ansvarlig. Rådet behandlet også varsler som ble oversendt fra den sentrale varslingsordningen. Ifølge bydelen var det HR-sjefen som mottok varslene. Bydelens varslingsråd har i forbindelse med Kommunerevisjonens undersøkelse diskutert hvorvidt disse burde endres, herunder om sammensetning i rådet burde endres.

Kommunerevisjonen har identifisert to saker der vi så indikasjoner på inhabilitet i saksbehandlingen. Den første saken gjaldt varsler mot HR-avdelingen der indikasjonen var at HR-sjefen var bydelens varslingsmottak. Den andre saken gjaldt varsel mot en topplerer.

#### **Varsel mot HR-avdelingen**

Som nevnt i kapittel 4 var det sju varsler rettet mot bydelens sentrale HR-avdeling. Ifølge HR-sjef hadde hun videresendt alle varsler som omhandler HR-avdelingen videre til juridisk ansvarlig, noe juridisk ansvarlig bekreftet. Juridisk ansvarlig var ikke underordnet HR-sjefen, men rapporterte i saken direkte til bydelsdirektøren. Bydelen besvarte påstand om brudd på taushetsplikt i brev av 18. januar 2021 til Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester. Juridisk ansvarlig var oppført som saksbehandler og hadde underskrevet brevet sammen med bydelsdirektør.

#### **Varsel mot bydelsdirektør**

Det var fem varsler mot bydelsdirektøren som alle dreide seg om mulig inhabilitet. Sentralt varslingsråd påpekte at det dreide seg om mulig habilitetsproblematikk på bydelsledernivå, og vurderte at saken burde følges opp av overordnet byrådsavdeling med tilbakemelding til varslingsrådet. 16. april 2020 sendte Byrådsavdeling for helse,

eldre og innbyggertjenester brev til Bydel Søndre Nordstrand. Brevet var ikke stilet til bydelsdirektøren for kontradiksjon, men til bydelen. I brevet ble det vist til et varsel om «at du har en type relasjon som gir grunn for å stille spørsmål ved din habilitet». Byrådsavdelingen ba om en skriftlig tilbakemelding på påstandene i varslet. Videre ba byrådsavdelingen «om din vurdering av dette varslet sett i sammenheng med tidligere varsler som du er kjent med». Dagen etter, 17. april 2020, sendte byrådsavdelingen nytt brev til Bydel Søndre Nordstrand. I brevet vises det til ytterligere varsler samt til tidligere oversendt varsel om samme forhold. I brevet av 17. april 2020 ble bydelen bedt om å utrede anførselene i varslene, inkludert spørsmålet om habilitet. Det var ikke informasjon i noen av de to brevene om hvordan den mulige habilitetsproblematikken skulle løses eller hvem det skulle rapporteres til. 7. mai sendte byrådsavdelingen brev med tilleggsopplysninger. Denne gangen var brevet stilet til bydelsdirektøren og inneholdt ytterligere et varsel om samme forhold.

Ifølge juridisk ansvarlig var det juridisk ansvarlig og HR-sjefen som fant frem dokumentasjonen etter beskjed fra bydelsdirektøren. Juridisk ansvarlig ga sin vurdering av habiliteten i ansettelsessaken etter forespørsel fra bydelsdirektøren. Vurderingen ble ifølge juridisk ansvarlig sendt per e-post til bydelsdirektøren og var ikke lagret, da det ikke var bydelens varslingsråd som behandlet saken. HR-sjefen hadde da nylig startet som HR-sjef. HR-sjefen opplevde saken som noe uklar og oppfattet at saken burde vært håndtert i byrådsavdelingen.

Bydelsdirektøren svarte på påstandene i varslene til byrådsavdelingen i brev av 8. mai 2020 og 18. mai 2020 der påstandene i varslene ble imøtegått.

I brev av 22. juni 2020 fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester til Byrådslederens kontor skrev byrådsavdelingen at varslings-saken var utredet og undersøkt av bydelen. Byrådsavdelingen viste til at den hadde mottatt tilbakemeldinger fra bydelen samt at det var fremlagt dokumentasjon som underbygget bydelens redegjørelse. I tillegg hadde det vært et digitalt møte med topplederen for å utdype enkelte påstander i varslene. Byrådsavdelingen skrev videre at den la til grunn at bydelen hadde gitt forklarende opplysninger, og på bakgrunn av det som var fremkommet muntlig og i dokumentene vurderte byrådsavdelingen at det ikke var hold i de anonyme påstandene som var fremsatt.

I sitt saksframlegg til Sentralt varslingsråd gjentok sekretariatet informasjonen i byrådsavdelingens redegjørelse og foreslo at saken ble avsluttet som varslings-sak, noe Sentralt varslingsråd godkjente.

### **6.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Det var utarbeidet rutiner som kunne bidra til at habilitet ble vurdert. Rutinene inneholdt imidlertid ikke konkret informasjon om hva som skulle vurderes. Dette ga risiko for at habilitet ikke ble tilstrekkelig vurdert.

Praksisen som ble beskrevet synes egnet til å sikre at habilitet ble ivaretatt, også i varslings-sakene rettet mot Utdanningsetaten. Kommunerevisjonen har heller ikke funnet indikasjoner på inhabilitet i behandlingen av varslings-sakene.

Praksisen på undersøkelsestidspunktet synes egnet til å sikre at habilitet var ivaretatt i varslingssakene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand. I varslet rettet mot bydelsdirektøren var imidlertid ikke Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester sin saksbehandling tilstrekkelig ryddig. Etter vår vurdering var praksisen i strid med forutsetningene som ble lagt i saken av Sentralt varslingsråd. I denne saken hadde ikke Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester sikret en habil behandling av saken. Tvil rundt habilitet i saksbehandlingen kan etter vår vurdering svekke tilliten til varslingsinstituttet.

Felles for alle virksomheter var at vurderingene av habilitet ikke fremgikk av dokumentasjonen. En dokumentasjon av vurderinger av habilitet kan bidra til at uryddigheter knyttet til dette fanges opp, og at tilliten til varslingsordningen øker.

## 7. Informasjon om å varsle anonymt eller under eget navn

I dette kapittelet har vi vurdert om Oslo kommune sikrer at varslerne får informasjon om hva det innebærer å varsle med kjent identitet eller anonymt.

### 7.1 Revisjonskriterium

- Oslo kommune bør sikre at varslerne får god informasjon om hva det innebærer å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.

### 7.2 Faktabeskrivelse

#### 7.2.1 Informasjon før varslet leveres

På kommunens hjemmesider kom det frem at det kan varsles anonymt, og at uansett om det varsles navngitt eller anonymt så ville varslingen bli håndtert i samsvar med lover og regler for offentlig saksbehandling. Dette kunne bety at de som varslet direkte gjelder (de omvarslede), fikk se varslet for å kunne imøtegå påstandene. Dersom man ikke kunne identifisere enkeltpersoner eller taushetsbelagte forhold ville varslet også kunne bli gjort offentlig ved en begjæring om innsyn. Videre sto det at Oslo kommune var opptatt av at varslingsordningen skulle være trygg for alle som varslet, og at vern for den det ble varslet om ville bli vektlagt i vurderingen. Innsyn ville også utsettes dersom det av hensyn til undersøkelsene i saken ikke ble ansett som tilrådelig.

I skjemaet som varsler fylte ut på kommunens hjemmesider sto det at varsler kunne velge å være anonym, men at det ville være en fordel for den videre behandlingen om navn og kontaktinformasjon ble gitt.

#### 7.2.2 Informasjon etter at varslet er levert

##### **Varsler rettet mot Utdanningsetaten**

Det fremkom ikke av dokumentasjonen av sakene der varsler var navngitt at Sentralt varslingsråds sekretariat eller Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde tatt kontakt med varsler og gitt informasjon om hva det innebar å varsle navngitt sammenlignet med anonymt.

I *Rutine for håndtering av varslingsaker i Utdanningsetaten* kommer det frem at det i kontakt med omvarslet måtte huskes på eventuell anonymitet. Ifølge sekretariatsleder for varslingsrådet i Utdanningsetaten har etaten rutine på å spørre varsler om vedkommende ønsker å fortsette å varsle navngitt, eller om vedkommende ønsker anonymitet. Videre fortalte hun at det da ble lagt vekt på at etaten ikke kan garantere anonymitet, siden det skal være mulig for den den omvarslede å gi et tilsvarende svar. Noen varslere hadde ifølge sekretariatsleder bedt om at deres navn ikke skulle komme frem, men enkelte ganger hadde andre aktører likevel forstått hvem som hadde varslet, selv om sekretariatet ikke hadde oppgitt informasjon om dette.

Kommunerevisjonen har gått gjennom tre navngitte varsler som har kommet til Sentralt varslingsråd i 2020. I to av sakene tok Utdanningsetaten opp med varsler om vedkommende ønsket å være navngitt eller anonym overfor ansatte ved skolen varsler var ansatt ved i den videre behandlingen av varslet, og det ble gitt informasjon om hva dette innebar. I den tredje saken ble det ikke gitt slik informasjon. I denne saken hadde varsler sendt samme varsel til både skolens rektor og Sentralt varslingsråd. Ifølge Utdanningsetaten anså den det ikke som nødvendig å ta opp dette temaet siden varsler

hadde mulighet til å varsle anonymt når vedkommende sendte inn varslet gjennom sentral varslingsordning.

### **Varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand**

I bydelens *Rutiner for varsling* kommer det frem at varslingen kan være anonym, men at dette kan medføre at de som behandler saken videre ikke får de opplysninger de trenger, som kan medføre at saken avsluttes. Videre ble det informert om at den omvarslede kan ha rett til innsyn i varslers identitet dersom den foreligger. I slike tilfeller vil ifølge rutinen varslers bes om samtykke til å oppgi identitet. Dersom varslers ikke gir dette skulle det ifølge rutinen innhentes juridisk bistand fra Byrådsavdelingen for finans eller fra Kommuneadvokaten.

Med ett unntak var alle varslene rettet mot Bydel Søndre Nordstrand anonyme. Når det gjelder det navngitte varslet, fremkommer det ikke av dokumentasjonen at vedkommende ble informert om hva det innebærer å varsle med fullt navn og om vedkommende ønsket å opprettholde varslet. Dette dreide seg om et varsel der en mellomleder varslet på sin overordnede. Dersom en det hadde kommet inn et navngitt varsel via den sentrale varslingsordningen ville det lokale varslingsrådet, ifølge HR-sjefen, informert vedkommende om hva det innebærer å varsle med fullt navn, og spurt om vedkommende ønsket å være anonym og om det var ønskelig å opprettholde varslet.

Fagsjefen i Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester pekte på at det i utgangspunktet var vanskelig å utrede sakene som er varslet anonymt, særlig dersom varslet ikke var konkret. Dersom det er navngitt varslers blir det enklere å ta kontakt for å få utdypet varslet, noe som gjør det lettere å utrede. Fagsjefens erfaring var at navngitte varslers ønsket å forbli navngitte også overfor egen virksomhet når de først hadde oppgitt navnet sitt i varslingssaker. Fagsjefen oppga at det ble gitt god informasjon til potensielle varslers på internett/intranett om hva det innebar å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.

### **7.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Undersøkelsen viser at det ble gitt informasjon om hva det innebar å varsle navngitt på kommunens hjemmesider. Videre hadde både Utdanningsetaten og bydelen rutiner som kunne bidra til at varslers fikk god informasjon om hva det innebar å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.

Utdanningsetaten hadde en praksis om at varslers ble spurt om vedkommende ønsket å fortsette å varsle navngitt eller ønsket anonymitet, gitt at det var mulig innenfor regelverk om hensyn til omvarslet. En slik praksis kan etter vår vurdering være egnet til å få flere til å varsle navngitt, og dermed øke sannsynligheten for å få et bedre opplyst varsel.

## 8. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt om varsler til sentral varslingsordning behandles på en tilfredsstillende måte. Dette er gjort ved å undersøke om varslene har blitt tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid, og om habilitet har blitt ivaretatt i behandlingen av varslene. Reviderte virksomheter har vært Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

### 8.1 Konklusjoner

Undersøkelsen viser at det var rutinebeskrivelser for den sentrale varslingsordningen som samlet sett ga en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, en fremgangsmåte for varsling og en fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling. Varslingsrådets sekretariat mente en god del av varslene burde vært løst i linjen eller sendt til lokal varslingsordning. Kommunerevisjonen merker seg at rutinene for den sentrale varslingsordningen i liten grad ga informasjon om hvilke forhold som burde løses på andre måter enn gjennom sentral varslingsordning.

Saksbehandlingstiden synes gjennomgående som lang, både for varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand og mot Utdanningsetaten. 14 av 32 gjennomgåtte saker tok mer enn 150 dager å behandle. En nærmere gjennomgang av disse 14 sakene viste at samtlige saker hadde opphold i saksbehandlingen uten at vi har sett særegne forhold som kunne forklare dette. Det vil i så fall bety at sakene ikke ble behandlet uten utgrunnet opphold. Dette gjaldt særlig Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Bydel Søndre Nordstrand, men også de øvrige virksomhetene hadde en saksbehandlingstid som ikke så ut til å gjenspeile innholdet i utredningen av varslings sakene.

Fagansvarlig byrådsavdeling overlot i stor grad saksbehandlingen til underliggende virksomhet, inkludert vurdering av tiltak mot gjengjeldelse og i flere tilfeller hvorvidt varslene burde utredes eller ikke. Fagansvarlig byrådsavdeling var ifølge kommunens rutiner ansvarlig for at utredning og behandling av varslings saker. Dette ga risiko for ulik behandling av varslene på tvers av kommunens virksomheter, og for at varsler ikke ble tilstrekkelig utredet. Risikoen forsterkes ved at det i liten grad var rutiner til hjelp for å vurdere hva som var tilstrekkelig utredning av sakene.

Utdanningsetaten og Bydel Søndre Nordstrand oppga at alle innkomne varsler som hovedregel ble utredet, noe Kommunerevisjonens undersøkelse langt på vei bekrefter. Det var imidlertid eksempler på at varsler ikke hadde blitt utredet, både varsler rettet mot Utdanningsetaten og mot Bydel Søndre Nordstrand.

Undersøkelsen tyder på at omvarslet har fått anledning til kontradiksjon, og at varsler ble kontaktet og gitt mulighet til å utdype sitt varsel i de tilfeller varsler var navngitt. Når det gjelder å vurdere tiltak mot gjengjeldelse, syntes Bydel Søndre Nordstrand i liten grad å ha hatt et bevisst forhold til dette kravet. Utdanningsetaten hadde rutine for å minne varsler og omvarslet om dette, men synes i liten grad å gjøre vurderinger ut fra sakens innhold.

Det var utarbeidet rutiner som kunne bidra til at habilitet ble vurdert. Rutinene inneholdt imidlertid ikke konkret informasjon om hva som skulle vurderes. Dette ga risiko for at habilitet ikke ble tilstrekkelig vurdert. Praksisen som ble beskrevet på undersøkelsestidspunktet synes egnet å sikre at habilitet ble ivaretatt i varslingssakene rettet mot Utdanningsetaten og Bydel Søndre Nordstrand. Med ett unntak har ikke Kommunerevisjonen funnet indikasjoner på inhabilitet i behandlingen av varslingssakene. Unntaket dreide seg om varsel rettet mot bydelsdirektøren. Etter Kommunerevisjonens vurdering var Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters saksbehandling i saken i strid med forutsetningene som ble lagt i av Sentralt varslingsråd. I denne saken hadde ikke Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester sikret en habil behandling. Tvil rundt habilitet i saksbehandlingen kan svekke tilliten til varslingsinstituttet.

Undersøkelsen viser at det ble gitt informasjon om hva det innebar å varsle navngitt. Videre hadde både Utdanningsetaten og bydelen rutiner som kunne bidra til at varslerne fikk god informasjon om hva det innebar å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.

## **8.2 Anbefalinger**

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap å vurdere tiltak for å sikre likebehandling av varselssaker på tvers av virksomheter.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å sikre at tiltak mot gjengjeldelse blir vurdert ut fra sakens innhold.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Bydel Søndre Nordstrand å vurdere tiltak som sikrer habiliteten i saksbehandlingen av alle varslings saker.

## 9. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen sendte 14. oktober 2021 rapport til uttalelse til Byrådslederens kontor, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

I dette kapittelet presenteres og vurderes vesentlige momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–7.

### 9.1 Byrådslederen

#### 9.1.1 Byrådslederens uttalelse

Kommunerevisjonen fikk 14. oktober 2021 tilbakemelding fra Byrådslederens kontor om at de mente det var enkelte faktafeil eller at beskrivelsen kunne være misvisende. Byrådslederens kontor presenterte hva dette dreide seg om i møte 18. oktober 2021 og oversendte samme dag et tredvetalls innspill til rapporten. Flere av disse innspillene gjaldt ønske om presiseringer og synliggjøring av hva varslingsrådets sekretariat baserte sine vurderinger på. Presiseringene gjaldt synliggjøring av hvilken type saker som ble henlagt uten oppfølging i kapittel 2.2, tydeliggjøring av en rutine i kapittel 3.2 og tydeliggjøring av Seksjon for internrevisjons rolle og bakgrunnen for utviklingen i antall undersøkelser i kapittel 5.2. Byrådslederens kontor ga også ny informasjon om antall saker av betydning for tabell 1 og kapittel 5. 2.

Kommunerevisjonen mottok byrådslederens uttalelse til rapporten 8. november 2021. Byrådslederen har ingen innvendinger til informasjon gitt underveis, revisjonskriteriene eller undersøkelsens metode.

Byrådslederen mener det er viktig at kommunen har en velfungerende varslingsordning som kan bidra til å avdekke og rette opp uønskede forhold. Hans vurdering er at rapporten gir nyttige innspill og bekrefter pågående arbeid for å forbedre den sentrale varslingsordningen.

For å redusere saksbehandlingstiden er følgende tiltak iverksatt eller planlagt iverksatt:

- I mars 2020 ble det i rutinen for sentral varslingsordning innført en norm på maksimum to måneder for utredning av saker som skal meldes tilbake til sentralt varslingsråd. Videre varslet byrådslederen at felles normer for saksbehandlingstid ved de lokale varslingsordningene vil bli vurdert av Byrådsavdeling for finans i forbindelse med oppdatering av rundskriv 11/2007.
- Bedre informasjon på kommunens internett med en tydeliggjøring av kriterier for hvilke varsler som skal behandles i den sentrale varslingsordningen og hvilke som skal behandles i de lokale varslingsordningene. Tiltaket vil iverksettes innen utgangen av 2022.
- Utviklings- og kompetanseetaten har fått oppdrag knyttet til anskaffelse av et felles varslingsystem for den sentrale og de lokale varslingsordningene. Dette vil ifølge byrådslederen muliggjøre at varslene kan sendes direkte til riktig nivå og dermed bidra til å korte ned saksbehandlingstiden. For dette tiltaket er det ifølge byrådslederen for tidlig å angi tid for iverksettelse og gjennomføring.

For å sikre likebehandling på tvers av virksomheter viste byrådslederen til følgende tiltak:

- Byrådsavdeling for finans planlegger en oppdatering av rundskriv 11/2007 hvor det gis overordnede føringer for å bidra til en mer ensartet behandling av varslingssaker i virksomhetene. Utover dette skriver byrådslederen at det påhviler den enkelte avdeling og virksomhet å etablere rutiner tilpasset egen virksomhet.
- Etablere nettverk for saksbehandlere som behandler varslingssaker i byrådsavdelingene innen 1. kvartal 2022.
- Mer utfyllende føringer for vurdering av habilitet vil bli innarbeidet i den sentrale rutinen innen utgangen av 2022.

Byrådslederen har i tillegg tre synspunkter til rapporten.

Det første synspunktet dreier seg om formulering i innledningen om at Kommunerevisjonen tidligere har sett eksempler på at personer det varsles om også er de som skal følge opp varselet. Dette er en påstand som er ukjent for hans administrasjon. Byrådslederen ønsket informasjon om hvilke saker dette gjelder.

Det andre synspunktet var i forbindelse med Kommunerevisjonens konklusjon om at byrådsavdelingene i stor grad overløst saksbehandlings til underliggende virksomheter og at dette blant annet gir risiko for ulik behandling på tvers av kommunen og utilstrekkelig utredning. Byrådslederen viser til NOU 2018:6 som stadfester at varsler bør løses på lavest mulig nivå. Hans oppfatning var at praksisen ved den sentrale ordningen er i tråd med de nasjonale føringene.

Det tredje synspunktet dreide seg om Kommunerevisjonens positive omtale av Utdanningsetatens praksis om at varslerere forespørres om de ønsker å fortsette som navngitt eller anonym gitt at det var mulig innenfor regelverk om hensyn til omvarset. Han bemerker at ekspertutvalget i NOU rapport 6:2018 fastslår at definisjonen av anonym varsling er at ingen, heller ikke varslingsmottaket, kjenner varslers identitet. Byrådslederen oppfatter at det ikke kan loves anonymitet dersom varsler allerede er navngitt, men at det derimot søkes å sikre konfidensiell behandling av varselet og varslers identitet.

### **9.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Kommunerevisjonen har gjort enkelte justeringer i endelig rapport på bakgrunn av Byrådslederens kontors tilbakemeldinger. Endringene har ikke hatt betydning for rapportens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Byrådslederen varsler relevante tiltak. Kommunerevisjonen er kjent med at Byrådslederens kontor har jobbet med å få på plass et nytt varslingssystem over lengre tid og at de allerede våren 2019 arbeidet med kravspesifikasjonen for et slikt system.

Angående byrådslederens synspunkt om formulering i innledning er dette endret til «I Kommunerevisjonens arbeid med oppfølging av enkeltvarsler har vi sett flere svakheter knyttet til oppfølgingen av konkrete varsler». Kommunerevisjonen vil ved leilighet ta kontakt med Byrådslederens kontor for å gi mer informasjon om dette.

Angående synspunktet om at sakene ifølge NOU 2018:6 bør løses på lavest mulig nivå, er ikke Kommunerevisjonen uenig i at det er en hensiktsmessig løsning. Kommunerevisjonen

har bemerket at en løsning der saksbehandlingen blir lagt til underliggende virksomhet innebærer risikoer, og at det kan være behov for risikoreduserende tiltak, blant annet for å sikre likebehandling av varselssaker på tvers av virksomheter. Det oppfatter vi at byrådslederen er enig i etter som han varsler tiltak for å sikre likebehandling.

Når det gjelder hvorvidt varsler kan loves anonymitet, er Kommunerevisjonen enig i at anonymitet i slike tilfeller ikke kan loves, men etter Kommunerevisjonens vurdering kan Utdanningsetatens praksis bidra til å redusere de negative konsekvensene av å varsle navngitt i de tilfellene der konfidensialitet er mulig.

## **9.2 Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester**

### **9.2.1 Byrådsavdelingen uttalelse**

Byrådsavdelingen bemerker at rapporten peker på områder hvor det er behov for å se nærmere på mulighet til forbedring. Rapporten bekrefter i stor grad byrådsavdelingens vurdering av hvordan den sentrale varslingsordningen fungerer og behovet for det pågående arbeidet som er igangsatt for å forbedre den sentrale varslingsordningen. Byrådsavdelingen har ingen innvendinger til informasjon gitt underveis, revisjonskriteriene eller undersøkelsens metode.

Byrådsavdelingen vil vurdere om det er behov for å få tilført flere ressurser til å saksbehandle varslings sakene. Når det gjelder tiltak for å sikre ivaretagelse av habilitet ved behandling av varslene, mener byrådsavdelingen dette blir tilstrekkelig ivarettatt. Det fremkommer ikke i uttalelsen om byrådsavdelingen har vurdert tiltak for å sikre likebehandling på tvers av virksomheter.

Byrådsavdelingen vil følge opp undersøkelsen og anbefalingene fra Kommunerevisjonen etter at bystyret har behandlet saken. Videre vil byrådsavdelingen fortløpende vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere saksbehandlingstiden.

Byrådsavdelingen har også noen kommentarer til rapportens innhold som følger under.

Byrådsavdelingen bemerker at forvaltningsrevisjonen omfatter den sentrale varslingsordningen som består av flere aktører på flere ulike forvaltningsnivåer i kommunen. En tydelig beskrivelse av oppbyggingen av varslingsordningen samt roller og ansvar, herunder en beskrivelse av den sentrale og lokale varslingsordninger, ville etter byrådsavdelingens syn trolig tydeliggjort Kommunerevisjonens vurderinger, forbedringsområder og anbefalinger.

Byrådsavdelingen peker på at det ikke fremkommer i rapporten at varsler som kun omhandler eget arbeidsforhold, ikke regnes som varslings sak med mindre de omfattes av arbeidsmiljølovens § 2 A 1 annet ledd. Byrådsavdelingen er kjent med at en betydelig andel av meldingene som oversendes sentral varslingsordning omhandler eget arbeidsforhold, og faller derfor ikke inn under definisjonen av varsel i arbeidsmiljøloven.

Videre hadde byrådsavdelingen et synspunkt i forbindelse på konklusjonen om at byrådsavdelingene i stor grad overløst saksbehandling til underliggende virksomheter og at dette blant annet gir risiko for ulik behandling på tvers av kommunen og utilstrekkelig utredning. Byrådsavdelingen viser til NOU 2018:6 som stadfester at varsler bør løses på

lavest mulig nivå. Byrådsavdelingens oppfatning var at praksisen ved den sentrale ordningen er i tråd med de nasjonale føringene.

Byrådsavdelingen bemerker at saker som blir oversendt til oppfølging i linjen, alltid blir fulgt opp i faglinjen. Saker som varslingsrådet derimot mener ikke skal følges opp i faglinja, for eksempel fordi de er ufullstendige eller ikke mulige å følge opp, blir kun oversendt virksomhet til informasjon uten videre tilbakemelding til byrådsavdelingen.

Når det gjelder vurderingen knyttet til at byrådsavdelingen ikke hadde sikret en habil behandling av varslingsssaken rettet mot bydelsdirektøren i Bydel Søndre Nordstrand, viser byrådsavdelingen til at den innhentet en uttalelse fra bydelsdirektøren som var omvarslet i saken. Dette ble gjort som et ledd i utredningen av varselet. Innhentet informasjon, samtaler med omvarslede og opplysninger inngitt av varsler ble deretter gjennomgått og vurdert av byrådsavdelingen som så utarbeidet en anbefaling som ble tilbakemeldt varslingsrådet. Byrådsavdelingen mener at den ikke var inhabil til å vurdere og beslutte anbefalingen, jf. forvaltningsloven § 6. Byrådsavdelingens vurdering og anbefaling ble deretter oversendt varslingsrådets sekretariat. Byrådsavdelingen forutsetter at dersom varslingsrådet mente at habilitetskravet ikke var ivaretatt ville dette ha blitt et vurderingstema i varslingsrådets endelige behandling av varselet.

### **9.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

De varslede tiltak er relevante for anbefalingen om redusert saksbehandlingstid. Kommunerevisjonen merker seg at byrådsavdelingen mener det ikke er behov for tiltak for å sikre habilitet i saksbehandlingen og at byrådsavdelingen ikke synes å ha vurdert tiltak knyttet til anbefalingen om å sikre likebehandling på tvers av virksomheter. Ut fra det byrådsavdelingen skriver, legger Kommunerevisjonen til grunn at dette blir vurdert på nytt etter at bystyret har behandlet saken.

Denne forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot den sentrale varslingsordningen. Kommunerevisjonen merker seg byrådsavdelingens ønske om at også de lokale varslingsordningene burde ha blitt omtalt.

Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i alle saker som har blitt behandlet som varsler av Sentralt varslingsråd, byrådsavdeling eller underliggende virksomhet. Kommunerevisjonen har ikke vurdert hvorvidt varslene var varsler innenfor arbeidsmiljøloven eller ikke. Dersom det er slik at et betydelig antall varsler som byrådsavdelingen ikke anser som varsler etter arbeidsmiljøloven, likevel behandles som det i underliggende virksomhet, reiser Kommunerevisjonen spørsmål ved om byrådsavdelingen har vært tilstrekkelig tydelig i sin formidling av dette.

Angående synspunktet om at sakene ifølge NOU 2018:6 bør løses på lavest mulig nivå, er ikke Kommunerevisjonen uenig i at det er en hensiktsmessig løsning. Vi har bemerket at en slik løsning innebærer risikoer (jf. kapittel 9.1.2).

I varslingsssaken mot bydelsdirektøren vil Kommunerevisjonen presisere at vi ikke konkluderte med at byrådsavdelingen var inhabil, men at den ikke sikret en habil behandling. Dette på bakgrunn av hvordan byrådsavdelingen involverte bydel og bydelsdirektør i saken. Bydelen ble bedt om å utrede anførselene i varslene, inkludert spørsmålet om bydelsdirektørs habilitet. Det var ikke informasjon om hvordan den mulige habilitetsproblematikken skulle løses eller hvem det skulle rapporteres til. Etter

vår vurdering var denne praksisen i strid med forutsetningene som ble lagt i saken av Sentralt varslingsråd (jf. kapittel 6.3).

## **9.3 Byråden for oppvekst og utdanning**

### **9.3.1 Byrådets uttalelse**

Byråden ser på det som svært viktig at varsler, både fra ansatte og innbyggere i kommunen, blir tatt på alvor og behandles på en tilfredsstillende måte. Byråden skriver at det er et svært viktig tema som har vært gjenstand for revisjon, og hun vil sørge for at rapportens anbefalinger blir fulgt opp i Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning. Byråden har ingen innvendinger til informasjon gitt underveis, revisjonskriteriene eller undersøkelsesmetode.

Byråden viser til allerede iverksatte tiltak som er beskrevet i rapporten, og mener at disse tiltakene så langt har hatt ønsket effekt. Videre har saksbehandlingstiden for byrådsavdelingens del blitt kortet ned i tiden etter undersøkelsesperioden.

Videre viser byråden til at avdelingen har tilsatt en ny jurist som også vil bidra i behandlingen av varslings saker, slik at den interne saksbehandlingskapasiteten vil bedres. Dette vil også gjøre at avdelingen er mindre sårbar ved fravær eller i perioder med mange restanser. Den nye ansatte begynner i januar 2022.

Byråden merker seg at flertallet av de varslene som kommer inn til sentral varslingsordning, blir henlagt som varslings saker av varslingsrådet og sendt til oppfølging i faglinjen. Sett i sammenheng med at et flertall av varsler blir sendt sentralt varslingsmottak fremfor de lokale varslingsmottakene, kan dette tyde på at Oslo kommune bør se på alternativer for å kunne håndtere varsler på rett nivå i organisasjonen og innenfor kortere tid.

### **9.3.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Byråden varsler relevante tiltak.

## **9.4 Bydel Søndre Nordstrand**

### **9.4.1 Bydels Søndre Nordstrands uttalelse**

Bydel Søndre Nordstrand mener rapportens konklusjoner og anbefalinger har vært lærerike og oppklarende, og vil iverksette tiltak på bakgrunn av de anbefalinger som er gitt i rapporten.

Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets informasjon underveis, revisjonskriterier eller metode som har betydning for konklusjonen, men bemerker at saksnummer det ble henvist til i innsamling av data var ulikt saksnummer i bydelen. Dette gjorde arbeidet med å identifisere sakene komplisert og tidkrevende.

Av konkrete tiltak varsler bydelen at den allerede har implementert og tydeliggjort vurderinger rundt habilitet og nødvendige tiltak for å forhindre gjengjeldelse. Når det gjelder å redusere saksbehandlingstiden vil bydelen iverksette tiltak fra og med 2022.

#### **9.4.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Bydelen varsler relevante tiltak.

Kommunerevisjonen er kjent med at det kan være tidkrevende å være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kommunerevisjonen ba derfor om tilgang til informasjonen på den måten som innebar minst arbeid for bydelen. Kommunerevisjonen merker seg likevel at det ble tidkrevende for bydelen å finne frem til riktige saksmapper.

### **9.5 Utdanningsetaten**

#### **9.5.1 Utdanningsetatens uttalelse**

Utdanningsetaten er enig i Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger, og etaten oppfattet både prosessen og rapporten som nyttig med fokus på læring. Etaten har ingen innvendinger til informasjon gitt underveis, revisjonskriteriene eller undersøkelsens metode.

Utover tiltakene som nevnes i rapporten, vil Utdanningsetaten jobbe videre med sikte på å redusere saksbehandlingstiden, blant annet ved å styrke kapasiteten i etatens sekretariat. Etaten påpekte at selv med den planlagte styrkingen vil det i mange tilfeller være krevende å nå normtallet på to måneder fra saken er mottatt i byrådsavdelingen til saken er utredet og returnert til sentralt varslingsråd. Bakgrunnen for dette var dels at enkelte saker vil være komplekse og dels at det erfaringsvis vil være ujevn pågang av varslingssaker.

Utdanningsetaten varsler at den vil ha en strengere etterlevelse av saksbehandlingsrutinen på at alle vurderinger i varslingssaker skal dokumenteres i etatens saksbehandlingssystem.

For å bedre dokumentasjonen rundt habilitetsvurderinger har Utdanningsetaten lagt til et punkt om habilitetsvurderinger i saksbehandlingsrutinen og i malen for innstilling til etatens varslingsråd.

Utdanningsetaten viser til at den har rutine for å informere både varslere og omvarslet om vernet mot gjengjeldelse, og for å vurdere om det har skjedd gjengjeldelse der dette har vært anført. Likevel har etaten, på bakgrunn av Kommunerevisjonens gjennomgang, valgt å presisere dette uttrykkelig i saksbehandlingsrutinen og i malen for innstilling til Utdanningsetatens varslingsråd.

#### **9.5.2 Kommunerevisjonens vurderinger**

Utdanningsetaten varsler relevante tiltak.

## **Referanser**

### **Referanser fra Oslo kommune**

Byrådssak 1189/07 Etske regler for ansatte i Oslo kommune

Rundskriv 11/2007 Retningslinjer for lokale varslingsordninger

Bydel Søndre Nordstrand, *Rutiner for varsling*, 2017

Byrådslederens kontor, *Rutine for behandling av varslings saker – sentral varslingsordning*, 2017 og 2021

Byrådslederens kontor, *Rutine for behandling av varslings saker – sentral varslingsordning*, 2021

Oslo kommunes hjemmesider, *Varsling om korrupsjon, misligheter og andre lovbrudd*

Utdanningsetaten, *Rutine for håndtering av varslings saker i UDE*

### **Eksterne referanser**

Sorteres alfabetisk etter forfatter (Forfatter, årstall, *Boktittel i kursiv*, utgiver)

Noen unntak:

LOV 2005-06-17 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.  
(arbeidsmiljøloven)

LOV 1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Arbeidstilsynet, nettleider om varsling

Prop. 74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

## **Tabelloversikt**

Tabell 1 Oversikt over hvordan varslene er fulgt opp .....	13
Tabell 2 Kommunens samlede saksbehandlingstid for ferdigbehandlede varslingsaker rettet mot Bydel Søndre Nordstrand .....	17
Tabell 3 Kommunens samlede saksbehandlingstid for varslingsaker rettet mot Utdanningsetaten .....	21
Tabell 4 Oversikt over hvordan varsler rettet mot Bydel Søndre Nordstrand var forutsatt fulgt opp av Sentralt varslingsråd .....	28
Tabell 5 Oversikt over hvordan varsler rettet mot Utdanningsetaten var forutsatt fulgt opp av Sentralt varslingsråd .....	28

## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

### **Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn for undersøkelsen**

- Oslo kommune skal ha etablert skriftlige rutiner for den sentrale varslingsordningen i tråd med føringene for ordningen, herunder fremgangsmåte for varslere og for behandling av varsler.
- Oslo kommune skal undersøke alle varsler innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold.
- Oslo kommune skal sørge for at varslene blir tilstrekkelig undersøkt.
- Oslo kommune bør sikre at varslerne får god informasjon om hva det innebærer å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.
- Oslo kommune skal sikre habiliteten til involverte i undersøkelse av og behandling av det enkelte varslet.

### **Utleddning av revisjonskriteriene**

#### Skriftlige rutiner for ansatte

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (1) plikter virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere å ha rutiner for intern varsling (krav fra 1. januar 2020). Det fremgår videre av § 2 A-6 (2-5):

Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1 i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde

- a) en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- b) fremgangsmåte for varsling
- c) fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (1) *Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten* fremkommer det videre at:

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

Av arbeidsmiljøloven § 2 A-2 *Fremgangsmåte ved varsling* fremkommer ulike måter som ansatte kan varsle på. I denne undersøkelsen er det varsling via den sentrale varslingsordningen som undersøkes.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (3) presiserer at ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (2) om kritikkverdige forhold.

### Skriftlige rutiner for eksterne

Oslo kommunes sentrale varslingsordning er åpen både for ansatte og for eksterne. Eksterne varslere er eksempelvis brukere, leverandører og andre. Kommunen oppfordrer på sine nettsider alle til å si fra eller varsle ved kjennskap til brudd på lover og regler. Kommunerevisjonen legger derfor til grunn at krav om skriftlig rutine også gjelder for oppfordring til og behandling av varsler som resultat av ekstern varslings.

### Varslerens identitet, anonymitet og taushetsplikt

Arbeidstilsynet sier i sin veiledning om varslings følgende om tilrettelegging for anonym varslings:

Mange lurer på om de kan varsle anonymt om kritikkverdige forhold. Arbeidsgiver har ikke plikt til å tilrettelegge for anonym varslings, men mange arbeidsplasser velger likevel å legge til rette for dette for å være sikker på at de fanger opp riktige og viktige varsler. Undersøk om din arbeidsplass har rutiner for anonym varslings.

Arbeidsgiver har plikt til å følge opp alle varsler, også anonyme.

Arbeidsmiljøloven stiller krav i § 2 A-7 om *Taushetsplikt ved ekstern varslings til offentlig myndighet*:

- (1) Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar et eksternt varsel om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet, å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.
- (2) Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter. Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ellers tilsvarende

Arbeidsmiljøloven § 2 A-7 pålegger mottakerorganet taushetsplikt om arbeidstakers navn og andre identifiserende opplysninger, og den har rang foran forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn. I bestemmelsen ligger implisitt at varslerne er arbeidstakere som varsler om forhold på sin egen arbeidsplass. Bestemmelsen gjelder imidlertid *kun* for eksterne varslere til myndigheten, ikke interne/ansatte i den myndigheten det varsles til. Det innebærer at ansatte i Oslo kommune som varsler til kommunens eget varslingsmottak, ikke omfattes av bestemmelsen. Bestemmelsen regulerer med andre ord ikke taushetsplikt for arbeidsgivere.

For interne varslere (for eksempel ansatte i kommunen som varsler til det sentrale varslingsmottaket) har man ikke en «generalbestemmelse» som verner om identiteten. Det må avgjøres basert på de reglene som ellers gjelder om taushetsplikt og partsinnsyn i forvaltningsloven, og det medfører at man ikke kan garantere at varslers identitet ikke gjøres kjent for flere (her: hovedsakelig virksomhetsinternt og overfor sakens parter). For andres innsynsrett i varslet har vi unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 24 andre ledd:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private. Andre dokument om lovbrøt, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort.

Kommunerevisjonens forståelse av dette er at varslere som ikke er ansatt i kommunen har et særlig sterkt vern. Det er kun prosesslovgivningen som kan trumfe den strenge taushetsplikten omkring deres identitet. Derimot løper varslere som er ansatt i

kommunen en risiko ved å varsle under fullt navn. Alternativet for disse er å varsle anonymt. Det fører imidlertid til en dårligere mulighet til å følge opp varslene, og ofte også dårligere varsler. Dette innebærer at den sentrale varslingsordningen må gjøre varslere uttrykkelig kjent med hvor langt taushetsplikten om deres identitet rekker, slik at de kan ta et informert valg før de velger fremgangsmåte. Siden Oslo kommune har åpnet opp for anonym varslingsordning, legger vi til grunn at kommunen har et ansvar for å sikre at den enkelte varsler får god informasjon om hva det innebærer å varsle med henholdsvis kjent identitet eller anonymt.

#### Undersøkelse av varslene, herunder saksbehandlingstid

Arbeidsmiljøloven § 2 A-3 angir arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varslingsordning som følger:

- (1) Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varslene innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.
- (2) Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

Arbeidsgiveres plikt til å sørge for at varslene blir tilstrekkelig undersøkt «innen rimelig tid» ble lovfestet fra og med 1. januar 2020. Det stilles ingen kvalitative eller kvantitative krav til hva det innebærer at et varsel er tilstrekkelig undersøkt. Det må derfor vurderes fra sak til sak. (<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varslingsordning/sporsmal-og-svar-om-varslingsordning/>).

I denne prosessen skal arbeidsgiver særlig påse at den som har varslet skal ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det anses som nødvendig, skal arbeidsgiver også sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-4).

Kommunen bør tilpasse sine undersøkelser til hvor alvorlig forholdet er, og til hvilke sider ved saken som må belyses for å kunne ta en avgjørelse innen rimelig tid. Arbeidstilsynet sier at et varsel skal undersøkes innen rimelig tid. Dette betyr at arbeidsgiver må agere når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten. Hva som skal regnes som «innen rimelig tid», må vurderes fra sak til sak, siden ingen saker eller varsler er like. Arbeidsgiver må blant annet vurdere hvor alvorlig forholdet er, hvor raskt det må avklares og opphøre, og hvor lang tid det faktisk vil ta å undersøke saken. (<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varslingsordning/sporsmal-og-svar-om-varslingsordning/>).

Varslingsrutinene skal etter 1. januar 2020 inneholde krav til arbeidsgivers saksbehandling av et mottatt varsel, jf. henvisning til arbeidsmiljøloven §2 A-6 (1) over. Av forarbeidene ([Prop.74 L \(2018-2019\) Endringer i arbeidsmiljøloven \(varslingsordning\)](#)) fremgår det at rutinene bør inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister og frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder tilbakemelding til varsleren. Kommunerevisjonen legger til grunn at behandlingen av varsler skal skje i tråd med kravene til saksbehandling i Oslo kommune, følge de eventuelt etablerte rutinene på området og skje i tråd med god forvaltningsskikk.

Forvaltningsloven inneholder ikke alminnelige bestemmelser om konkrete frister for saksbehandlingen i den offentlige forvaltningen. Likevel anser Kommunerevisjonen at varsler bør behandles som annen saksbehandling etter forvaltningsloven der det fremgår at forvaltningsorganet skal forberede, undersøke og avgjøre saken uten ugrunnet opphold (jf. forvaltningsloven § 11a). Også hva som er rimelig tid i saksbehandlingen vil

kunne variere fra sak til sak. Vi legger til grunn at det bør dokumenteres at opphold er grunnlagt i de tilfellene der behandlingstiden for varslene synes lange.

Aktivitetsplikten ble som nevnt over tydeliggjort fra og med 1. januar 2020, men Kommunerevisjonen legger til grunn at det var en tydelig forventning til at varsler også i 2019 skulle behandles tilstrekkelig innen rimelig tid.

#### Habilitet ved mottak, behandling og oppfølging av varsler

Forvaltningsloven kapittel 2 om ugildhet (§ 6-10) sier fra når en offentlig ansatt er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse. I tillegg er det skjønnsmessig vurdering av enkelte forhold, og siste del av § 6 lyder:

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.<sup>7</sup>

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete

Pkt. 5 i *Etiske regler for ansatte i Oslo kommune* lyder:

Alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Oslo kommune er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet slik at man kan fritas fra videre befatning med saken. Ved tvil om inhabilitet skal den ansatte forelegge spørsmålet for sin nærmeste leder.

## Vedlegg 2 Metode

### **Generelt om forvaltningsrevisjon**

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i Standard for forvaltningsrevisjon fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner.

Kontrollutvalget bestemmer problemstillingen for undersøkelsen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger i denne bestillingen utleder Kommunerevisjonen relevante revisjonskriterier. Deretter samler vi inn relevante data som vi bearbeider for å gi et faktagrunnlag. Vi vurderer dette faktagrunnlaget opp mot revisjonskriteriene for å synliggjøre sammenfall, forbedringsområder og/eller avvik. Det leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

### **Beskrivelse av prosjektgjennomføring**

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Byrådslederens kontor, Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten. Det ble sendt ut brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen 19. mars 2021 til byrådslederen, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for oppvekst og utdanning og Utdanningsetaten, og 25. mars 2021 til Bydel Søndre Nordstrand.

Datainnsamlingen foregikk i hovedsak i tidsrommet april–juni 2021.

Kommunerevisjonen sendte et utkast til revisjonskriterier til virksomhetene 30. april 2021. Det kom innspill til enkelte forhold knytte til undersøkelsen, men ingen innspill som endret revisjonskriteriene.

Vi sendte faktabeskrivelsen til verifisering hos virksomhetene 19. august 2021. Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner i videomøter for samtlige virksomheter. Møtene ble avholdt 1. oktober 2021 og 11. oktober 2021.

Rapporten fra undersøkelsen ble 14. oktober 2021 sendt til uttalelse til alle de reviderte virksomhetene.

Uttalelser fra virksomhetene er oppsummert og vurdert i kapittel 9, og uttalelsene ligger i sin helhet i vedlegg 3–7.

### **Metode for datainnhenting**

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2019 og 2020. Undersøkelsen skulle se på den sentrale varslingsordningen, og det er derfor ikke undersøkt varsler som har kommet gjennom den lokale varslingsordningen i virksomhetene.

Undersøkelsen har i hovedsak basert seg på dokumentgjennomgang og intervjuer.

#### Valg av case

Dokumentgjennomgangen har bestått av å se på varsler som har kommet inn gjennom sentral varslingsordning. I utvelgelsen av case var antall innkomne varsler et sentralt kriterium. Utdanningsetaten skilte seg ut med virksomheten med klart flest varsler

rettet mot seg i perioden 2019 og 2020, og ble valgt ut på det grunnlag. Etter at Utdanningsetaten var valgt var det flere virksomheter som hadde omtrent like mange varsler rettet mot seg. Vi la derfor til revisjonsbelastning som et tilleggskriterium. Bydel Søndre Nordstrand ble etter en totalvurdering valgt ut som case.

### Dokumentasjon

Dokumentgjennomgangen har bestått av gjennomgang av behandlingen av varsler rettet mot Utdanningsetaten og Bydel Søndre Nordstrand, og annet relevant materiale, som rutinebeskrivelser.

Gjennomgangen av behandlingen av varsler tok utgangspunkt i oversikter over totalt innkomne varsler i 2019 og 2020. Kommunerevisjonen hadde tidligere mottatt disse oversiktene fra Sentralt varslingsråds sekretariat i forbindelse med vårt arbeid med mislighetssaker.

For å undersøke forvaltningsrevisjonens problemstillinger har vi innhentet dokumentasjon fra Dokumentsenteret for varslene rettet mot de to virksomhetene. Dette foregikk ved at vi oppga saksnumre hentet fra oversikten nevnt over, og Dokumentsenteret hentet så frem all dokumentasjon som lå på disse sakene. I sakene der varslene ble henlagt med oppfølging i linjen av Sentralt varslingsråd, har vi innhentet ytterligere dokumentasjon av saksbehandlingen hos virksomhetene. I Utdanningsetaten hentet vi selv ut informasjonen gjennom etatens arkivsystem. For Bydel Søndre Nordstrand ba vi om dokumentasjon som var journalført på de relevante saksnumrene. I undersøkelsen av saksbehandlingstid har vi som starttidspunkt tatt utgangspunkt i da varslene ble mottatt av kommunen, og som sluttidspunkt da Sentralt varslingsråd sendte innstillingen til Sentralt varslingsråd.

Videre har vi gått gjennom rutinene for varsling på Oslo kommunes internettsider og felles intranett for Oslo kommunes ansatte. Vi har også spurt de reviderte om eventuelle rutiner og annet relevant materiale som har blitt brukt i saksbehandlingen av varslene, der mottatt dokumentasjon er gjennomgått.

### Intervjuer

Det har blitt gjennomført totalt ni intervjuer i undersøkelsen. Det er skrevet referater fra alle ni intervjuene, som har blitt verifisert av de intervjuede. Det er det verifiserte referatet som har ligget til grunn for vår gjengivelse av intervjuene i rapporten.

I Bydel Søndre Nordstrand ble bydelsdirektør, HR-sjef, juridisk ansvarlig intervjuet for å få innsikt i bydelens behandling av varslings saker. Hovedverneombudet ble intervjuet for å få innsikt i hovedverneombudets involvering av varslings saker, og for å få synspunkter på hvordan behandlingen av varslings saker fungerte i bydelen ut fra vedkommendes synspunkt. I Byrådsavdelingen for helse, eldre og innbyggertjenester ble en fagsjef som hadde ansvar for varsler gjennom sentral varslingsordning intervjuet for å få informasjon om hvordan byrådsavdelingens saksbehandling foregikk.

I Utdanningsetaten ble leder for lokalt varslingsråd intervjuet sammen med leder for rådets sekretariat for å få innsikt i etatens behandling av varslings saker. Rådets ansattrepresentant ble intervjuet for å få representantens synspunkter på hvordan vedkommende ble involvert, og for å få synspunkter på hvordan etatens varslingsinstitutt fungerte. Ansattrepresentanten involverte etatens hovedverneombud i

forbindelse med verifiseringen av referatet siden vedkommende var tidligere ansattrepresentant i etatens lokale varslingsråd. Kommunerevisjonen sendte også skriftlige oppfølgingsspørsmål til hovedverneombudet i etterkant av verifiseringen av referatet, for å få hovedverneombudets synspunkter på hvordan etatens behandling av varsler fungerte. Videre ble kommunaldirektør i Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap intervjuet sammen med saksbehandleren som behandlet brorparten av varslene som kom gjennom Sentralt varslingsråd, for å få innsikt i hvordan byrådsavdelingen behandlet varslene.

Sentralt varslingsråds sekretariat ved leder og en fagsjef ble intervjuet for å få innsikt i organiseringen av Sentralt varslingsråd og i sekretariatets saksbehandling.

I tillegg har vi hatt en samtale med saksbehandler i Utdanningsetaten, og en samtale med Sentralt varslingsråds sekretariat. Hensikten med samtalene var å få innsikt i behandlingen av varsler gjennom sentral varslingsordning. Det ble ikke skrevet referat fra disse møtene og informasjon fra møtene er derfor ikke brukt direkte i rapporten, men de ga nyttig bakgrunnsinformasjon som ga utgangspunkt for videre informasjonsinnhenting.

Videre hadde vi innledende samtaler med sentrale tillitsvalgte innledningsvis i undersøkelsen. Hensikten med samtalen var å høre deres vurderinger av risiko knyttet til Sentralt varslingsråd. Det ble ikke skrevet referat fra disse samtalene, men de dannet grunnlag for videre innretning av undersøkelsen.

### **Om analysen**

I rapporten har vi inkludert alle saker som har blitt behandlet. Det vil si at vi ikke har vurdert om varslet var et reelt varsel eller ikke. Dette innebar at enkelte saker som ble henlagt uten oppfølging av Sentralt varslingsråd har blitt inkludert i vår analyse. Blant disse er det saker med lang saksbehandlingstid. Det er tatt hensyn til dette i våre vurderinger.

I analysen av saksbehandlingstiden har vi tatt utgangspunkt i tidspunktet varslet ble sendt til Oslo kommune. I saker med flere likelydende varsler har vi behandlet dette som en sak der Sentralt varslingsråd har lagt dette til grunn i sin behandling. I saker som besto av flere likelydende varsler har vi satt starttidspunkt fra første varsel kom inn til sentral varslingsordning. Dette har medført at disse sakene har fått lengre saksbehandlingstid enn hvis vi hadde tatt utgangspunkt i et annet varsel. Dette er hensyntatt i Kommunerevisjonens vurderinger. Sakene hadde i flere tilfeller ikke et tydelig sluttdokument. I disse tilfellene har vi tatt utgangspunkt i siste dokument der vi vurderte at varslets innhold var undersøkt.

I en sak var det 14 dagers forskjell på datoen på brevet og datoen i journalføringssystemet. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt bakgrunnen for de ulike datoene siden dette trolig ikke ville fått konsekvenser for våre vurderinger.

### **Behandling av personopplysninger**

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trengte for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være

opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#)<sup>1</sup>.

### **Gyldighet og pålitelighet**

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Denne undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi, så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. Undersøkelsen bygger i stor grad på skriftlig dokumentasjon fra de ulike prosjektene. Informasjonen som ble innhentet gjennom kommunikasjon med virksomhetene og intervjuer brukes som supplement til skriftlig dokumentasjon. Det er løpende i faktabeskrivelsen synliggjort hvilke kilder og hvilken type informasjon som utgjør grunnlaget for beskrivelsen, og som således utgjør grunnlaget for våre vurderinger. Intervjuer er verifisert av de som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av virksomhetene i undersøkelsen.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

---

<sup>1</sup> <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

## Vedlegg 3 Uttalelse fra byrådslederen

Byrådslederens kontor



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
21/00180-40

Vår ref. (saksnr.):  
21/1515 - 16

Saksbeh.:  
Nitika Dhall, 959 86 504

Dato:  
08.11.2021

### Rapport til uttalelse: Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen

Jeg viser til brev av 14.10.2021 hvor det bes om en uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen.

Jeg mener det er viktig at kommunen har en velfungerende varslingsordning som kan bidra til å avdekke og rette opp uønskede forhold. Min vurdering er at rapporten gir nyttige innspill og at den i stor grad bekrefter min administrasjons vurdering av hvordan den sentrale varslingsordningen fungerer og understøtter allerede iverksatte og planlagte tiltak for å forbedre den.

Svar på spørsmål fra Kommunerevisjon:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Formålet med forvaltningsrevisjon har vært klar.

2. *Har byrådslederen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode og anvendte kilder.

3. *Har byrådslederen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. *Hva er byrådslederens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Som jeg nevnte innledningsvis gir rapporten nyttige innspill og bekrefter pågående arbeid for å forbedre den sentrale varslingsordningen.

 Oslo kommune  
Byrådslederens kontor

Besøksadresse:  
Rådhuset  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 976819837  
oslo.kommune.no

5. *Vil byrådslederen vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?*

To av anbefalingene er rettet mot min avdeling:

1. Vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden
2. Vurdere tiltak for å sikre likebehandling av varslingssaker på tvers av virksomheter

Følgende tiltak er iverksatt eller planlegges iverksatt for å redusere saksbehandlingstiden:

- I mars 2020 ble det i rutinen for sentral varslingsordning innført en norm på maksimum 2 måneder for utredning av saker som skal meldes tilbake til sentralt varslingsråd. Evt. felles normer for saksbehandlingstid ved de lokale varslingsordninger vil bli vurdert av Byrådsavdeling for finans i forbindelse med oppdatering av rundskriv 11/2007.
- Bedre informasjon på kommunens internett med en tydeliggjøring av kriterier for hvilke varsler som skal behandles i den sentrale kontra de lokale ordningene
- Utviklings- og kompetanseetaten har et i oppdrag knyttet til anskaffelse av et felles varslingssystem for den sentrale og de lokale varslingsordningene, dette vil muliggjøre at varslene kan routes til rett nivå og dermed bidra til å korte ned saksbehandlingstiden.

Kommunerevisjonen anbefaler at det gjennomføres tiltak for å sikre likebehandling av varslingssaker på tvers av virksomheter:

- Byrådsavdeling for finans har planlagt en oppdatering av rundskriv 11/2007 hvor det gis overordnede føringer for å bidra til en mer ensartet behandling av varslingssaker i virksomhetene. Utover dette påhviler det den enkelte avdeling og virksomhet å etablere rutiner tilpasset egen virksomhet.
- Det er planlagt å etablere et nettverk for saksbehandlere som behandler varslingssaker i byrådsavdelingene for å sikre lik praksis.
- Mer utfyllende føringer for vurdering av habilitet vil bli innarbeidet i den sentrale rutinen.

6. *Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*

Min avdeling vil sørge for at saksbehandlingsprosessen effektiviseres og at grensesnittet mellom sentral- og lokale varslingsordning tydeliggjøres innen utgangen av året. Nettverk for saksbehandlere vil bli etablert innen 1. kvartal 2022. UKEs oppdrag knyttet til anskaffelse er nå i en konseptutredningsfase hvor blant annet tidsperspektiv skal vurderes, og det er derfor litt tidlig å angi tid for iverksettelse og gjennomføring.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for byrådslederen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Rapporten oppfattes som nyttig.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Jeg har ingen kommentarer til oppbygging og språkbruk.

*Byrådslederen må gjerne også fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene.*

- I rapportens punkt 1.1 som angir bakgrunn for revisjonen fremkommer det at «Kommunerevisjonen har tidligere sett eksempler på at personer det varsles om også er de som skal følge opp varselet». Dette er en påstand som er ukjent for min administrasjon. Dersom dette medfører riktighet ber jeg om å få oppgitt hvilke

saker det gjelder.

- Jeg har merket meg at Kommunerevisjon i sin konklusjon skriver at «*byrådsavdelingene i stor grad overløt saksbehandlingen til underliggende virksomheter*» og at dette blant annet gir risiko for ulik behandling på tvers av kommunen og utilstrekkelig utredning. Jeg ønsker å påpeke at ekspertutvalget i NOU 2018:6 om varsling stadfester at varsler bør løses på lavest mulig nivå. Min oppfatning er at praksisen ved den sentrale ordningen er i tråd med de nasjonale føringene og endringene i varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.
- Kommunerevisjonen konkluderer under punkt 7.3 med at Utdanningsetaten har «*en god praksis*» hvor varslere forespørres om de ønsker å fortsette som navngitt eller anonym «*gitt at det var mulig innenfor regelverk om hensyn til omvarslet*». Til dette vil jeg bemerke at ekspertutvalget i NOU rapport 6:2018 fastslår at definisjonen av anonym varsling er at ingen, heller ikke varslingsmottaket kjenner varslers identitet. Jeg oppfatter at det ikke kan loves anonymitet jf. forvaltnings- og personopplysningsloven, dersom varsler allerede er navngitt men at det derimot søkes å sikre konfidensiell behandling av varselet og varslers identitet.

Med vennlig hilsen

Raymond Johansen

byrådsleder

## Vedlegg 4 Uttalelse fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
Offl. § 14 1. ledd

Deres ref.:  
21/00180-41

Vår ref. (saksnr.):  
21/1515 - 17

Saksbeh.:  
Elisabeth Cecilie Jansen, 915 63  
161

Dato:  
08.11.2021

### Rapport til uttalelse: Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen av 14.10.2021 hvor det bes om en uttalelse til Kommunerevisjonens rapport vedrørende undersøkelse om behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen.

Kommunerevisjonen har undersøkt om varsler til sentral varslingsordning behandles på en tilfredsstillende måte. Dette er gjort ved å undersøke om varslene har blitt tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid, og om habilitet har blitt ivaretatt i behandlingen av varslene. Forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot Sentralt varslingsråd ved Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

#### Kommunerevisjonens anbefalinger:

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap å vurdere tiltak for å sikre likebehandling av varselssaker på tvers av virksomheter.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å sikre at tiltak mot gjengjeldelse blir vurdert ut fra sakens innhold.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Bydel Søndre Nordstrand å vurdere tiltak som sikrer habiliteten i saksbehandlingen av alle varslingsaker.

#### Kommunaldirektørens svar:

Innledningsvis vil jeg bemerke at rapporten peker på områder hvor det er behov for å se nærmere på mulighet til forbedring. Rapporten bekrefter i stor grad vår egen vurdering av hvordan den sentrale varslingsordningen fungerer.

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Besøksadresse:  
Olav V gate 4  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 876819872  
oslo.kommune.no

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Informasjon om formålet med forvaltningsrevisjonen er klart formidlet.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. *Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Rapporten synes å gi nyttige innspill og bekrefter for så vidt behovet for det pågående arbeidet som er igangsatt for å gjøre endringer og forbedre den sentrale varslingsordningen.

5. *Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?*

To anbefalinger er rettet mot Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester:

1. Vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden
2. Ivaretagelse av habilitet ved behandlingen av varslene

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester behandler flest saker av alle byrådsavdelingene. Jeg har fått opplyst at byrådsavdelingen i 2020 registrerte 70 varslings saker oversendt fra varslingsrådet. På bakgrunn av dette vil jeg vurdere om det er behov for å få tilført flere ressurser til å saksbehandle varslings sakene.

Når det gjelder spørsmålet om ivaretagelse av habilitet så mener jeg at dette blir tilstrekkelig ivare tatt. Det vises til at spørsmålet om habilitet må vurderes konkret i hver enkelt sak hvor det er fremsatt et varsel mot virksomhetens øverste ledelse. Se for øvrig kommentarer nedenfor under overskriften Habilitet.

6. *Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*

Byrådsavdelingen vil følge opp undersøkelsen og anbefalingene fra Kommunerevisjonen etter at Bystyret har behandlet saken. Videre vil byrådsavdelingen fortløpende vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere saksbehandlingstiden.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Dette er besvart gjennom andre punkter i tilbakemeldingen.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Rapportens oppbygning og språkbruk vurderes som god. Jeg vil bemerke at forvaltnings- revisjonen omfatter den sentrale varslingsordningen som består av flere aktører på flere ulike forvaltningsnivåer i

kommunen. En tydelig beskrivelse av oppbyggingen av varslingsordningen samt roller og ansvar, herunder en beskrivelse av den sentrale og lokale varslingsordninger, ville antagelig tydeliggjort kommunerevisjonens vurderinger, forbedringsområder og anbefalinger.

*Byråden må gjerne også fremme andre synspunkter enn de som fanges opp av disse spørsmålene.*

Byrådsavdelingen har tidligere gitt tilbakemelding om enkelte forhold i forbindelse med Kommunerevisjonens uformelle gjennomgang av rapporten, hvorvidt disse blir innarbeidet i den endelige rapport må vi ta forbehold om.

Under henvisning til arbeidsmiljøloven har Kommunerevisjonen gitt eksempler på forhold som kan karakterisere som kritikkverdig forhold, imidlertid fremkommer det ikke at varsler som kun omhandler eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling med mindre de omfattes av aml. § 2 A 1 annen ledd. Jeg er kjent med at et betydelig andel av *meldingene* som oversendes sentral varslingsordning omhandler eget arbeidsforhold (personalsaker, konflikter, misnøye med arbeidsplass) og vil derfor ikke falle inn under definisjonen av varsel i arbeidsmiljøloven. Jeg opplever at en stor andel av varslene som oversendes byrådsavdelingen faller i denne kategoriene. Disse sakene blir videresendt faglinjen for videre oppfølging.

Videre skriver Kommunerevisjonen i vurderinger og konklusjonen at «byrådsavdelingene i stor grad overløst saksbehandlingen til underliggende virksomheter» og at dette blant annet gir risiko for ulik behandling på tvers av kommunen og utilstrekkelig utredning. Ekspertutvalget om varsling i NOU 2018:6 stadfestet at varslene bør løses på lavest mulig nivå. Dette er i tråd med kommunens egne retningslinjer, jf. rundskriv 11/2007. Det er arbeidsgiver som har ansvar og besitter virkemidler for å løse ulike forhold. Innkomne varslingssaker er av ulikt omfang og kompleksitet og må behandles basert på en individuelle vurdering.

Det skal bemerkes at saker som blir oversendt byrådsavdelingen til oppfølging i linje alltid blir fulgt opp i faglinjen. Derimot blir saker som varslingsrådet mener ikke skal følges opp i faglinja, for eksempel fordi de er ufullstendige eller ikke mulige å følge opp, kun oversendt virksomhet til informasjon uten videre tilbakemelding til byrådsavdelingen.

#### **Habilitet**

Under punkt 6.3 omtaler Kommunerevisjonen at byrådsavdelingen ikke hadde sikret en habil behandling av varslingssaken rettet mot bydelsdirektøren i Bydel Søndre Nordstrand. Byrådsavdelingen innhentet en uttalelse fra bydelsdirektøren som var omvarslet i saken. Dette ble gjort som et ledd i utredningen av varselet. Innhentet informasjon, samtaler med omvarslede og opplysninger inngitt av varsler ble deretter gjennomgått og vurdert av byrådsavdelingen som deretter utarbeidet en anbefaling som ble tilbakemeldt varslingsrådet.

Byrådsavdelingen mener at den ikke var inhabil til å vurdere og beslutte anbefalingen, jf. forvaltningsloven § 6. Byrådsavdelingens vurdering og beslutning ble deretter oversendt varslingsrådets sekretariat. Det forutsettes at dersom varslingsrådet mente at habilitetskravet ikke var ivarettatt ville dette ha blitt et vurderingstema i varslingsrådets endelige behandling av varselet.

Med vennlig hilsen

Svein Lyngroth  
kommunaldirektør

## Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for oppvekst og kunnskap

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
21/00180-42

Vår ref. (saksnr.):  
21/1515 - 15

Saksbeh.:  
Silje Therese Nyhus, 952 50 429

Dato:  
02.11.2021

### Byrådets uttalelse på kommunerevisjonens rapport til uttalelse: Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen datert 14.10.2021, der Byråd for oppvekst og kunnskap bes om å gi uttalelse til Kommunerevisjonens rapport til uttalelse vedrørende undersøkelsen om behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen.

Kommunerevisjonen har undersøkt om varsler til sentral varslingsordning behandles på en tilfredsstillende måte. Dette er gjort ved å undersøke om varslene har blitt tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid, og om habilitet har blitt ivarettatt i behandlingen av varslene. Reviderte virksomheter har vært Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten.

#### Kommunerevisjonens anbefalinger:

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap å vurdere tiltak for å sikre likebehandling av varselssaker på tvers av virksomheter.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Søndre Nordstrand og Utdanningsetaten å vurdere tiltak for å sikre at tiltak mot gjengjeldelse blir vurdert ut fra sakens innhold.

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Bydel Søndre Nordstrand å vurdere tiltak som sikrer habiliteten i saksbehandlingen av alle varslingsaker.

#### Byrådets svar:

En velfungerende varslingsordning er viktig for å avdekke kritikkverdige forhold i kommunens virksomheter. Jeg ser på det som svært viktig at varsler, både fra ansatte og innbyggere i kommunen, blir tatt på alvor og behandles på en tilfredsstillende måte. Jeg mener derfor at det er et svært viktig tema som har vært gjenstand for revisjon i rapporten, og jeg vil sørge for at de anbefalinger som kommer frem i rapporten blir fulgt opp i min byrådsavdeling.

Kommunerevisjonen har stilt meg 8 spørsmål som jeg besvarer enkeltvis:

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Besøksadresse:  
Rådhuset  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 974767597  
oslo.kommune.no

*1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Informasjonen om hensikten med prosjektet har vært klar og entydig.

*2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentar til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

*3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg har ingen kommentar til revisjonskriteriene.

*4. Hva er byråden samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Jeg har ingen merknad til konklusjonene og anbefalingene i undersøkelsen og jeg vil sikre at disse fører til oppfølging og læring.

*5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?*

Som min byrådsavdeling ga uttrykk for under revisjonen, er det allerede satt i gang tiltak internt i avdelingen for å korte ned på saksbehandlingstiden i varslingssaker. Disse tiltakene har så langt hatt ønsket effekt, og saksbehandlingstiden har for byrådsavdelingens del blitt kortet ned i tiden etter revisjonen. Videre har avdelingen tilsatt en ny jurist som også vil bidra i behandlingen av varslingssaker, slik at den interne saksbehandlingsskapasiteten vil bedres. Dette vil også gjøre at avdelingen er mindre sårbar ved fravær eller i perioder med mange restanser. Den nye ansatte begynner i januar 2022.

Jeg merker meg at flertallet av de varslene som kommer inn til sentral varslingsordning blir henlagt som varslingssaker av varslingsrådet og sendt til oppfølging i faglinjen. Sett i sammenheng med at et flertall av varsler blir sendt sentralt varslingsmottak fremfor de lokale varslingsmottakene, kan dette tyde på at Oslo kommune bør se på alternativer for å kunne håndtere varsler på rett nivå i organisasjonen og innenfor kortere tid.

*6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*

Min byrådsavdeling vil følge opp undersøkelsen og anbefalingene fra Kommunerevisjonen etter at Oslo bystyre har behandlet saken. En ny ansatt som vil bidra i saksbehandlingen i varslingssakene, begynner i stillingen januar 2022. De tiltak som ble beskrevet under revisjonen for å korte ned på saksbehandlingstiden, er allerede satt i verk.

*7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Rapporten er grundig og inngående. Som jeg har gitt uttrykk for ovenfor, setter rapporten fokus på et viktig område, både for ansatte og innbyggere. Jeg vil sørge for at funnene i rapporten brukes i videreutviklingen av arbeidet med varslingssaker i min byrådsavdeling.

*8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Rapportens oppbygging og språkbruk vurderes som god.

Med vennlig hilsen

Sunniva Holmås Eidsvoll

byråd

## Vedlegg 6 Uttalelse fra Bydel Søndre Nordstrand

Bydel Søndre Nordstrand



Kommunerevisjonen

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
2021/254

Saksbehandler:  
Unn Trude Nicolaysen, 21 80 21 80

Dato: 05.11.2021

### Dokument 21/00180-43 Rapport til uttalelse: Behandling av varslar i den sentrale varslingsordningen sendt fra Kommunerevisjonen

Bydel Søndre Nordstrand viser til brev av 14.10.2021 og beklager at frist for tilbakemelding er noe oversittet.

Innledningsvis har bydelen ikke merknader til rapporten som sådan. I det følgende besvares de spørsmål som er reist i ovennevnte brev.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, den har vært klar og forståelig.

2. Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

For så vidt ikke kommentarer som har betydning for konklusjonen, men vil bemerke at saksnummer det ble henvisning til i innsamling av data var ulikt saksnummer i bydelen. Dette gjorde arbeidet med å identifisere sakene komplisert og tidkrevende.

3. Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Nei.


4. Hva er bydelen samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Rapportens konklusjoner og anbefalinger har vært lærerike og oppklarende.

5. Vil bydelen vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Bydelen vil iverksette tiltak på bakgrunn av de anbefalinger som er gitt i rapporten.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

 Bydel Søndre Nordstrand  
Enhet juridisk og internkontroll  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Rosenholm 22, 1252 Oslo  
Postadresse:  
Postboks 180 Holmlia, 1203 Oslo

Telefon: +47 21-80-21-80  
postmottak@bsn.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 972408875  
oslo.kommune.no

Bydelen har allerede i saksbehandlingen av varslingssaker implementert og tydeliggjort vurderinger rundt habilitet og nødvendige tiltak for å forhindre gjengjeldelse. Når det gjelder å redusere saksbehandlingstiden vil bydelen iverksette tiltak fra og med 2022.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for bydelen? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes absolutt som nyttig. Se svar på øvrige spørsmål.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Bra.

Med vennlig hilsen

Monica Nordmoen  
bydelsdirektør

Unn Trude Nicolaysen  
enhetsleder

**Godkjent elektronisk**

1.



Bydel Søndre Nordstrand  
Enhet juridisk og internkontroll  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Rosenholm 22, 1252 Oslo  
Postadresse:  
Postboks 180 Holmlia, 1203 Oslo

Telefon: +47 21-80-21-80  
postmottak@bsn.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 972408875  
oslo.kommune.no

## Vedlegg 7 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
Offl. § 23 første ledd

Att.:

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
21/11350 - 14

Saksbeh.:  
Anita Bergh Ankarstrand,

Dato:  
02.11.2021

### Svar på rapport til uttalelse

Det vises til Kommunerevisjonens rapport til uttalelse: Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen. Mottatt hos oss 14. oktober 2021 med kommentarfrist satt til 3. november 2021.

Kommunerevisjonen ber i oversendelsesbrevet om at Utdanningsetaten besvarer åtte konkrete spørsmål:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

2. *Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Vi har ingen kommentarer til dette punktet.

3. *Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Vi har ingen kommentarer til dette punktet.

4. *Hva er etaten samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Utdanningsetaten er enig i Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger. Vi vil i det følgende kommentere noen sentrale punkter.

Når det gjelder saksbehandlingstid er vi enige i at det er viktig for tilliten til ordningen og for de som er involvert i varslingssakene, at sakene behandles innen rimelig tid. Som det fremgår av rapporten, har Utdanningsetaten fra sommeren 2020 satt i verk tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Vi vil i fortsettelsen jobbe videre med sikte på ytterligere reduksjon, blant annet ved å styrke kapasiteten i sekretariatet. Selv med den planlagte styrkingen ser vi at et normtall på to måneder, fra saken er mottatt i byrådsavdelingen til saken er utredet og returnert til sentralt varslingsråd, i mange tilfeller vil være krevende å nå. Enkelte saker vil være så komplekse i seg selv, at en saksbehandlingstid på to måneder vil være krevende. I tillegg vil det erfaringsvis være ujevn pågang av varslings saker, med perioder med høy aktivitet. Det gjør det problematisk å dimensjonere varslingsmottaket på et nivå som til enhver tid vil kunne håndtere alle saker innenfor to måneders saksbehandlingstid.



Utdanningsetaten  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Grensesvingen 6, 0660 Oslo  
Postadresse:  
Postboks 6127 Etterstad  
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@ude.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 976820037

Vi deler oppfatningen av at dokumentasjonen, når det gjelder forklaring på hvorfor noen saker ikke utredes, i enkelte tilfeller har vært for svak. Dette vil bli fulgt opp ved strengere etterlevelse av saksbehandlingsrutinen på at alle vurderinger i varslingssaker skal dokumenteres i Websak.

Tilsvarende gjelder for habilitetsvurderinger. Habilitetsvurderinger er derfor lagt til som et punkt i saksbehandlingsrutinen og i malen for innstilling til Utdanningsetatens varslingsråd.

Utdanningsetaten har rutine for å informere både varsler og omvarslet om vernet mot gjengjeldelse, og for å vurdere om det har skjedd gjengjeldelse der dette har vært anført, men har på bakgrunn av Kommunerevisjonen sin gjennomgang valgt å presisere dette uttrykkelig i saksbehandlingsrutinen og i malen for innstilling til Utdanningsetatens varslingsråd.

5. *Vil etaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?*

Det vises til vår redegjørelse under punkt 4.

6. *Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*

Som det fremgår av punkt 4, er tiltakene alt satt i verk.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Utdanningsetaten oppfatter både prosessen og rapporten som nyttig. Etter vår vurdering har prosessen har vært god med klart fokus på læring.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Oppbygning og språkbruk vurderes som egnet.

Med vennlig hilsen

Thomas Bang  
avdelingsdirektør virksomhetsstyring

Anita Bergh Ankarstrand  
juridisk direktør

**Dokumentet er elektronisk godkjent**

Mottakere:  
Oslo kommune Kommunerevisjonen